

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 octobre 1979.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE, portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'Office national d'immigration.

Par M. JACQUES LARCHÉ,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, *président*; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Louis Virapoulle, Yves Estève, *vice-présidents*; Charles de Cuttoli, Charles Lederman, Pierre Salvi, Paul Girod, *secrétaires*; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Jacques Eberhard, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Pierre Jourdan, Robert Lacoste, Jacques Larché, Pierre Marilhac, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Ripuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Frank Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6^e législ.) : 1^{re} lecture : 922, 1069 et in-8° 167.

2^e lecture : 1195, 1208 et in-8° 209.

Sénat : 1^{re} lecture : 355, 412 et in-8° 114 (1978-1979).

2^e lecture : 459 (1978-1979).

Etrangers. — Cartes de séjour - Office national d'immigration - Travailleurs étrangers.

SOMMAIRE

	Pages
Exposé général	4
A. — La situation des étrangers en France	6
1. <i>Les données actuelles de l'immigration</i>	6
a) La France, terre d'accueil	6
b) Les flux migratoires	9
— le flux migratoire « normal »	10
— l'immigration clandestine	10
2. <i>Le statut des étrangers</i>	12
a) Les conditions d'entrée des étrangers en France	13
— documents et visas d'entrée	13
— autorisations de travail	13
b) L'admission au séjour	14
— le droit commun	14
— les régimes spéciaux	15
• Accords bilatéraux	15
• Traités internationaux	17
- Ressortissants de la C.E.E.	17
- Réfugiés et apatrides	18
B. — La réforme proposée	20
1. <i>Le projet initial : mettre un frein à l'immigration clandestine</i>	21
a) La réglementation de l'entrée	21
— les conditions d'entrée	21
— le refus d'entrée	22
b) la sanction du séjour irrégulier ou préjudiciable à l'ordre public	22
— le droit en vigueur : expulsion et refus de séjour	22
— les dispositions proposées par le Gouvernement	24
2. <i>Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale et les propositions de la commission des Lois du Sénat : renforcer les garanties individuelles des étrangers faisant l'objet d'un refus d'entrée ou de séjour</i>	26

a) Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale	26
— L'aménagement du refus d'entrée	26
— Le refonte du droit de l'expulsion	27
b) Les propositions de la commission des Lois du Sénat	28
— Les conditions d'exécution du refus d'entrée	28
— Les modalités de l'expulsion des étrangers faisant l'objet d'un refus de séjour	29
• Champ d'application de l'expulsion	29
• Effets de l'expulsion	29
Examen des articles	31
• <i>Article premier.</i> — Conditions générales d'entrée des étrangers en France	31
• <i>Article premier bis (nouveau).</i> — Assouplissement des conditions d'entrée pour certaines catégories d'étrangers	33
• <i>Article 3.</i> — Maintien des étrangers refoulés aux frontières	34
• <i>Article 3 bis (nouveau).</i> — Mariage des résidents temporaires	36
• <i>Article 5 bis.</i> — Attribution de la carte de résident privilégié	36
• <i>Article 5 ter A (nouveau).</i> — Droits civils des étrangers	37
• <i>Article 5 ter.</i> — Déchéance de la qualité de résident privilégié	37
• <i>Article 5 quater (nouveau).</i> — Déclaration du logeur	39
• <i>Article 6.</i> — Expulsion	39
• <i>Article 6 bis (nouveau).</i> — Caducité des arrêtés d'expulsion	42
• <i>Article 7.</i> — Procédure d'expulsion	42
• <i>Article 8.</i> — Composition de la commission d'expulsion	43
• <i>Article 9.</i> — Application des dispositions relatives à l'expulsion aux départements d'outre-mer	43
Tableau comparatif	45
Amendements présentés par la Commission	55
Annexes au rapport	59
1. Les titres de séjour	59
2. Pénalités applicables en cas d'infraction à la police des étrangers	61
3. Déclaration des Nations unies sur l'asile territorial	63
4. Arrêt du tribunal administratif de Paris du 10 avril 1973 « Bernadette Devlin »	65
5. Décret n° 78-1154 du 9 décembre 1978 pris pour l'application de l'article 120 du Code pénal aux étrangers faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion	67
6. Directive du conseil de la Communauté économique européenne du 25 février 1964 pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique	69
7. Droit comparé	73

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi a trait aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. Il a plus spécialement pour objet de donner aux pouvoirs publics les moyens de lutter contre une immigration clandestine préjudiciable tout autant aux intérêts de notre pays qu'à ceux des immigrants concernés contraints le plus souvent d'accepter des conditions de vie difficilement tolérables.

Ce projet, présenté par M. le ministre de l'Intérieur, est avant tout, au sens juridique du terme, un texte de « police administrative » c'est-à-dire un texte établissant une réglementation pour une situation donnée.

1. Il tend à redéfinir les conditions d'entrée des étrangers en France, compte tenu du développement considérable des déplacements internationaux qui rend de plus en plus aisé le franchissement de nos frontières :

2. Il donne la possibilité à la police des frontières de maintenir provisoirement un étranger non admis à pénétrer en France afin de s'assurer de son départ effectif de notre territoire :

3. Il aménage la procédure d'expulsion des étrangers dont la présence est indésirable.



Ce projet sera complété par un second projet (n° 1130, Assemblée nationale, seconde session ordinaire 1978-1979) « relatif aux conditions de séjour et de travail des étrangers en France », présenté par M. le ministre du Travail, et qui est actuellement en instance à l'Assemblée nationale.

Les objectifs poursuivis dans les deux textes sont distincts. Le projet n° 1130, en effet, ne concerne que les étrangers séjournant en France régulièrement et aménage leur statut au regard du droit du travail et de la réglementation des titres de séjour.

Néanmoins, la commission des Lois, saisie en **première lecture** du présent projet de loi, avait estimé que le projet présenté par M. le ministre de l'Intérieur paraissait tirer les conséquences d'une situation irrégulière définie, sinon directement au moins de façon indirecte, par le projet présenté par M. le ministre du Travail. Elle avait donc été amenée, au mois de juin de la dernière session, à proposer au Sénat, qui l'a suivie, de voter la question préalable (1).

(1) Cf. J.O. Débats Sénat, séance du 26 juin 1979.

A la suite de ce vote, l'Assemblée nationale s'est trouvée saisie en seconde lecture du texte même qu'elle avait adopté en première lecture. Elle y a cependant apporté de nouvelles modifications en assouplissant certaines dispositions.

Lorsque le texte a été transmis en **seconde lecture**, à la fin de la précédente session, à votre commission des Lois, celle-ci a demandé à entendre les ministres intéressés. Ainsi a-t-elle alors entendu successivement : M. François-Poncet, ministre des Affaires étrangères, M. Bonnet, ministre de l'Intérieur, M. Boulin, ministre du Travail, et M. Mouret, secrétaire d'Etat à la Justice. C'est à la suite de ces auditions que la Commission a estimé qu'elle était désormais en mesure de commencer l'examen au fond des articles du présent projet.

Ce rapport est donc le premier qui exprime la position de la Commission sur le fond même des dispositions proposées, le rapport présenté en première lecture (2) s'étant borné à exposer les motifs de procédure qui avaient justifié à ses yeux le dépôt de la question préalable.



Les réflexions de votre Commission ont été surtout inspirées par un double souci :

1° mettre l'accent sur la prévention de l'immigration clandestine, objectif majeur de cette réforme qui, en aucun cas, ne doit être considérée comme portant atteinte aux droits acquis des étrangers séjournant et travaillant régulièrement en France, d'ailleurs souvent de longue date et avec leur famille.

2° renforcer les garanties judiciaires accordées aux étrangers qui font l'objet soit d'un refus d'entrée, soit d'une expulsion.

C'est dans cet esprit que votre Commission a estimé opportun de compléter le titre du projet qui s'intitulerait : « *Projet de loi relatif à la prévention de l'immigration clandestine et portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'Office national d'immigration* ».

(2) Rapport n° 412.

A. — LA SITUATION DES ÉTRANGERS EN FRANCE

1. LES DONNÉES ACTUELLES DE L'IMMIGRATION

a) La France, terre d'accueil.

La France est traditionnellement une terre d'accueil, comme en témoigne l'importance du nombre des étrangers titulaires d'une carte de séjour en cours de validité. Bien qu'il ait subi une légère régression de 1977 à 1978 (de 66.641 personnes), le nombre des étrangers résidant en France est encore supérieur à 4 millions. Le tableau ci-dessous permet de connaître leur répartition en fonction de leur statut juridique.

Catégories d'étrangers	Statistiques au 1 ^{er} janvier 1978 (1)	Statistiques au 1 ^{er} janvier 1979 (1)
Etrangers relevant du régime général	2.505.571	2.476.980
Ressortissants algériens	829.572	819.053
Ressortissants des Etats membres de la C.E.E.	696.517	664.746
Originaires des Etats africains du sud du Sahara ..	102.907	100.787
Réfugiés et apatrides	102.427	108.787
Total	4.236.994	4.170.353

Ces chiffres sont significatifs de la situation actuelle des étrangers dans notre pays.

Tout d'abord, le nombre élevé de **réfugiés** (105.235) et **apatrides** (3.552) est en parfaite harmonie avec l'image dont jouit la France comme pays d'asile. Le groupe le plus important est constitué par les *réfugiés d'or gine espagnole* qui sont au nombre de 22.818 (soit plus du cinquième des réfugiés). Mais ensuite viennent les *réfugiés d'Asie du Sud-Est* au profit desquels de nouvelles structures d'accueil ont

(1) Sources : Ministère de l'Intérieur. « Les Etrangers en France ». (Années 1977 et 1978).

été mises en place, à la suite de la décision du Gouvernement français d'accueillir cette année plus de 5.000 personnes en provenance du Vietnam (1). Or, en 1978, on comptait déjà :

- 14.548 réfugiés cambodgiens ;
- 12.104 réfugiés vietnamiens ;
- 10.853 réfugiés laotiens.

soit au total plus de 37.000 personnes. Les *réfugiés des pays de l'Est* constituent également un groupe important de 36.141 personnes, se répartissant comme suit :

- 17.069 (2) Russes ou provenant d'Etats aujourd'hui dans la République de l'U.R.S.S. ;
- 8.784 Polonais ;
- 4.799 Yougoslaves ;
- 5.284 Hongrois ;
- 2.205 Roumains.

Enfin, dans la période récente, la France a accueilli des *réfugiés du Chili* (qui, en 1978, étaient au nombre de 2.296).

La répartition des étrangers résidant en France en fonction de leur **nationalité** d'origine permet de faire deux constatations essentielles : d'une part, elle révèle l'étroitesse des liens qui continuent d'unir la France aux Etats anciennement placés sous son administration, en particulier les Etats du Maghreb (bien que les Algériens aient perdu la première place, d'un point de vue numérique, au profit des ressortissants portugais) ; d'autre part, l'importance du nombre des étrangers originaires du Portugal et d'Espagne travaillant en France montre que ces deux pays, sans faire partie de la Communauté européenne, participent déjà de l'intégration d'un vaste marché du travail européen. Les principaux groupes d'étrangers (non réfugiés) résidant en France sont en effet les suivants :

— Portugais	873.736
— Algériens	819.053 (3)
— Italiens	496.079

(1) Cf. notamment la réponse du ministre des Affaires étrangères à une question écrite parlementaire (J.O. A.N. du 25 août 1979, page 6744).

(2) Dont 7.768 Arméniens.

(3) Les Maghrébins, qui sont au nombre de 1,4 million de personnes environ, représentent plus du quart de la population immigrée. La proportion du groupe des ressortissants portugais et espagnols est sensiblement la même.

— Espagnols	457.134
— Marocains	385.991 (1)
— Tunisiens	180.429 (1)
— Turcs	86.693
— Polonais	74.364
— Yougoslaves	73.232
— Belges	63.423
— Allemands	47.562
— Britanniques	37.537
— Sénégalais	27.220
— Suisses	26.117
— Américains (U.S.A.)	23.188

La troisième particularité que révèlent les statistiques de l'immigration réside dans l'importance en France de l'**immigration familiale**. La France en effet a été longtemps un pays d'immigration durable, suivie de l'intégration des migrants, prenant la forme de leur naturalisation (Polonais, Italiens). La situation s'est peu à peu modifiée, à cet égard, sous l'effet notamment des difficultés du marché de l'emploi. Il n'en reste pas moins qu'aujourd'hui encore on compte un nombre relativement élevé, parmi les immigrés recensés, d'*enfants de moins de seize ans* (2) (plus d'un million en 1978). L'immigration familiale peut également s'apprécier d'après le nombre des *femmes étrangères*. Elles sont également plus d'un million (1.125.973 en 1978) pour quelque deux millions d'hommes (2.169.036 en 1978). Cette situation distingue la France d'autres pays comme l'Allemagne fédérale, par exemple, dont la législation ne permet la venue de la famille du travailleur étranger qu'après un séjour de trois ans au moins.

La stabilité de la population étrangère en France se traduit également par le fait qu'un grand nombre d'étrangers sont titulaires d'un **titre de séjour** de longue durée. Actuellement, en effet, presque la moitié des étrangers soumis au statut de droit commun (3) bénéfi-

(1) Les Maghrébins, qui sont au nombre de 1,4 million de personnes environ, représentent plus du quart de la population immigrée. La proportion du groupe des ressortissants portugais et espagnols est sensiblement la même.

(2) C'est en effet à compter de l'âge de seize ans que le je ne étranger doit, pour séjourner en France, solliciter l'attribution d'un titre de séjour.

(3) C'est-à-dire non compris les Algériens et les ressortissants des Etats membres de la C.E.E.

cient d'une carte de résident privilégié valable dix ans et de plein droit renouvelable. La répartition des étrangers selon la nature du titre de séjour qu'ils détiennent montre également que les résidents temporaires dont la situation est la plus précaire (puisque leur carte de séjour a une validité qui ne peut excéder une année) ne représentent qu'une minorité dans l'ensemble de la population étrangère (8 %).

— Cartes de résidents temporaires	267.679 (1)
(valables un an maximum)	
— Cartes de résidents ordinaires	992.238
(valables trois ans)	
— Cartes de résidents privilégiés	948.687
(valables dix ans)	
— Cartes de séjour C.E.E.	398.208
(valables cinq ans)	
— Certificats de résidence	688.197
(valables cinq ans)	

	3.295.009
	=====

Le recensement de 1975 a apporté une preuve nouvelle de la stabilité de la population immigrée en révélant que les deux tiers des étrangers recensés dans l'année considérée étaient arrivés en France, par immigration ou naissance, avant 1968. Un enfant sur dix naissant en France a au moins l'un de ses deux parents étrangers.

En outre, environ 4.000 jeunes, nés en France de parents étrangers, acquièrent automatiquement chaque année la nationalité française.

b) Les flux migratoires.

La tradition d'accueil de la France est fort ancienne. Le pourcentage d'immigrés dans l'ensemble de la population est d'ailleurs le même qu'en 1930 (entre 7 % et 8 %).

La crise économique internationale et l'ampleur du problème social posé par la présence de plus de quatre millions d'étrangers ont néanmoins incité les pouvoirs publics à exercer un contrôle renforcé sur les flux migratoires.

C'est ainsi qu'en juillet 1974, le Gouvernement français a décidé de suspendre l'introduction des travailleurs permanents, après qu'en septembre 1973 le Gouvernement algérien ait lui-même pris la décision d'arrêter l'émigration de ses ressortissants.

(1) Les résidents temporaires sont principalement des travailleurs saisonniers (125.000 environ) et des étudiants (104.503).

La suspension de l'immigration ne signifie pas toutefois que les flux d'entrée des étrangers en France soient totalement taris. En effet, l'*immigration familiale*, dont le Conseil d'Etat a considéré qu'elle ne pouvait être interdite (1), continue de constituer un apport important. Outre ce type d'immigration et l'*immigration saisonnière*, il subsiste toujours un flux minimal de travailleurs permanents, qu'il s'agisse :

— des *jeunes étrangers ayant terminé leur scolarité* qui arrivent sur le marché de l'emploi ;

— des *ressortissants de la Communauté européenne* bénéficiant d'un régime de libre circulation ;

— ou encore des *réfugiés et apatrides* auxquels la situation de l'emploi n'est pas opposable en application de l'article R. 341-4 du Code du travail.

Ce flux migratoire « incompressible » et parfaitement normal s'accompagne d'un mouvement d'immigration clandestine difficilement contrôlable en raison de l'ouverture de nos frontières. (On estime à 500.000 le nombre de personnes qui entrent sur notre territoire ou le traversent chaque jour.)

Le projet qui nous est soumis a pour but essentiel de mettre fin au séjour et d'arrêter l'entrée de ces immigrés clandestins qui, comme l'a déclaré M. le ministre de l'Intérieur devant l'Assemblée nationale (2), constituent un groupe social particulièrement vulnérable. Ainsi que l'a souligné M. Bonnet, « *ce qui est en cause, c'est seulement la situation de la petite minorité de ceux des étrangers qui, expulsés ou objet d'un refus de séjour, se trouvent en situation irrégulière* » (3). Bien qu'il n'existe évidemment aucune statistique officielle en la matière, les chiffres de 200.000 à 400.000 « irréguliers » (entrés « clandestins » ou « faux touristes ») ont été avancés au cours des débats de l'Assemblée nationale.

La présence de ces « clandestins » est un phénomène de plus en plus préoccupant, mais qui n'est pas nouveau. Il a déjà justifié récemment l'intervention du législateur qui a renforcé la répression en matière de trafics et d'emplois irréguliers de main-d'œuvre étrangère (loi n° 76-621 du 10 juillet 1976).

(1) Dans un arrêt « Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés et C.F.D.T. » du 8 décembre 1978, la haute juridiction a estimé que « le droit de mener une vie familiale normale » avait valeur constitutionnelle et devait être reconnue tant aux nationaux qu'aux étrangers résidant régulièrement en France. Elle a en conséquence déclaré illégal et annulé le décret du 10 novembre 1977 « interdisant par voie de mesure générale l'occupation d'un emploi par les membres des familles des ressortissants étrangers ».

(2) J.O. Débats A.N. du 30 mai 1979, page 4239.

(3) J.O. Débats A.N. du 30 mai 1979, page 4238.

Le présent projet, en organisant le système des sanctions administratives applicables aux étrangers en cas de refus d'entrée ou de séjour, peut être considéré comme faisant suite aux mesures de répression pénale prises à l'encontre des trafiquants de main-d'œuvre étrangère par la loi du 10 juillet 1976.

2. LE STATUT DES ÉTRANGERS

Selon les principes du droit international classique, la compétence personnelle figure parmi les compétences plénières que l'Etat exerce au titre de sa souveraineté. Elle lui donne notamment le pouvoir :

- de déterminer discrétionnairement les conditions d'acquisition et de perte de la nationalité des individus soumis à son autorité ;
- de réglementer l'entrée et le séjour des non-nationaux sur son territoire.

C'est la raison pour laquelle les étrangers ne jouissent jamais de plein droit de la liberté de circulation. N'étant pas des citoyens, les étrangers ne bénéficient pas des mêmes garanties constitutionnelles que celles offertes à ces derniers pour l'exercice des libertés publiques (1). Certes, la législation française récente tend de plus en plus à accorder aux étrangers résidant en France les mêmes droits qu'aux Français. Pour ne citer que quelques exemples récents, on rappellera que :

— selon la loi n° 72-11 du 3 janvier 1972, les étrangers ayant leur résidence habituelle en France sont admis, au même titre que les Français, au bénéfice de l'aide judiciaire ;

— en vertu de la loi n° 72-517 du 27 juin 1972, les étrangers sont électeurs et éligibles au comité d'entreprise et aux délégations du personnel. Depuis la loi n° 75-630 du 11 juillet 1975 ; ils peuvent également être délégués syndicaux ;

— la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 leur reconnaît, au même titre que les Français, un droit général d'accès aux documents administratifs ;

— de même, il résulte de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs que les mesures de police les concernant doivent désormais être motivées (2).

Pour l'essentiel, néanmoins, les étrangers demeurent soumis à un régime d'autorisation administrative pour entrer, séjourner, travailler en France, se regrouper en associations, voire même, dans certains cas, pour se marier.

Le contrôle de l'immigration s'effectue principalement par la réglementation de l'entrée et du séjour des étrangers, laquelle se

(1) Aux Etats-Unis, cependant, le contrôle de la constitutionnalité des lois, en matière de respect des libertés publiques, s'exerce aussi bien en faveur des étrangers que des nationaux : *Bridges V Wixon* 236.U.S.135 (1945).

(2) Cf. également la circulaire du 31 août 1979 « relative à la motivation des actes administratifs » parue au *J.O.* du 4 septembre 1979, page 4146.

caractérise par sa grande diversité. Le régime de droit commun est défini par l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 que le présent projet de loi tend à modifier partiellement.

Mais, depuis l'entrée en vigueur de cette ordonnance, des règles spéciales ont été édictées en faveur de certains ressortissants. Elles résultent :

— d'accords bilatéraux (tel l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968) ;

— de conventions multilatérales (le Traité de Rome, en particulier, permet aux ressortissants des Etats membres de la C.E.E. de bénéficier de la libre circulation des personnes et des services) ;

— ou même de conventions internationales (notamment la Convention de Genève sur le statut des réfugiés du 28 juillet 1951 et la Convention de New York sur le statut des apatrides du 28 septembre 1954).

Ces règles spéciales n'excluent pas toutefois l'application de certaines dispositions de l'ordonnance de 1945 avec lesquelles elles peuvent se cumuler, en matière d'expulsion notamment (Conseil d'Etat, 8 octobre 1976, Holzappel). C'est dire que le présent projet, en modifiant l'ordonnance du 2 novembre 1945, est susceptible d'avoir des incidences sur le statut de l'ensemble des étrangers, qu'ils soient soumis au droit commun ou qu'ils bénéficient d'un régime spécial.

a) Les conditions d'entrée des étrangers en France.

Documents et visas d'entrée. (Art. 5 de l'ordonnance de 1945.)

En principe, tout étranger doit, pour être admis à pénétrer en France, être titulaire d'un passeport national en cours de validité et revêtu d'un *visa* consulaire français.

Divers accords internationaux ont assoupli ces conditions. De nombreux étrangers peuvent aujourd'hui entrer en France sur simple présentation de leur *carte d'identité* (en particulier les ressortissants des Etats membres de la C.E.E.). Les frontaliers sont admis sous certaines conditions à *circuler librement dans les limites d'une zone dite « frontalière »*. Les étrangers bénéficiaires d'un accord de réciprocité restent soumis à la possession d'un *passeport*, mais sont dispensés de visas.

Autorisations de travail. (Art. L. 341-2 du Code du travail.)

Les étrangers venus pour exercer en France une profession salariée doivent, en outre, présenter un contrat de travail visé par l'autorité administrative ou une autorisation de travail et un certificat médical.

b) L'admission au séjour.

Pour pouvoir séjourner en France au-delà d'un délai de trois mois, tout étranger de plus de seize ans doit obtenir la délivrance d'un titre de séjour, normalement demandé au commissariat de police ou à la mairie de sa résidence habituelle.

Ce titre diffère selon que l'étranger est soumis au droit commun de l'ordonnance de 1945 ou bénéficie de règles spéciales résultant d'un traité ou d'une convention.

● *Le droit commun.*

L'ordonnance du 2 novembre 1945 institue trois catégories de cartes qui donnent vocation à demeurer en France pour une durée plus ou moins longue. *Plus la durée de validité de la carte est longue, plus son renouvellement est aisé, et par conséquent plus les garanties de stabilité de l'intéressé sont grandes*, comme en témoigne le schéma ci-dessous :

Cartes	Durée	Renouvel
Résident temporaire	1 an maximum	Discrétionnaire
Résident ordinaire	3 ans	De droit si l'intéressé continue de remplir les conditions légales
Résident privilégié	10 ans	De plein droit

Il n'y a pas lieu d'analyser ici dans le détail la réglementation du séjour des étrangers soumis à l'ordonnance du 2 novembre 1945 (1). En effet, le texte qui nous est présentement soumis, a pour **principal objet d'organiser le départ de notre territoire des étrangers en situation irrégulière et non point de modifier les conditions de séjour de ceux qui sont titulaires d'un titre de séjour régulièrement délivré.**

Il suffit d'indiquer que la grande majorité des étrangers dont le séjour est régi par l'ordonnance de 1945 bénéficie de la sécurité juridique qu'offre le statut de *résidents ordinaires* (ils sont près d'un million) ou *privilegiés* (ils sont près de 950.000). Les résidents *temporaires* sont à peine 300.000 : il s'agit principalement de travailleurs saisonniers, d'étudiants, la carte de séjour temporaire étant également délivrée aux étrangers qui s'établissent en France pour la première fois.

(1) On pourra se reporter pour des précisions complémentaires au tableau en annexe du présent rapport, page 57.

Bien que notre droit distingue nettement le titre de séjour de la carte de travail (1), *la tendance actuelle est de renforcer les liens entre le travail et le séjour* :

— la *délivrance de la carte de séjour* est subordonnée à diverses autorisations professionnelles. Ces autorisations sont accordées, selon le cas, par les ministres du Travail, du Commerce, de l'Industrie ou de l'Agriculture. Les étudiants doivent produire un certificat d'immatriculation ou d'inscription dans un établissement d'enseignement supérieur et justifier de moyens suffisants d'existence. Les membres des professions libérales doivent, outre leur inscription à un ordre professionnel, justifier également de ressources ;

— depuis l'intervention du décret n° 76-56 du 15 janvier 1976, *la carte de résident ordinaire peut être retirée* en cours de validité si l'étranger s'est absenté de France plus de six mois sans motif reconnu valable, ou bien se trouve de son fait sans emploi ni ressources régulières depuis plus de six mois. L'article 18 de l'ordonnance de 1945 prévoit, de façon analogue, la *déchéance obligatoire du résident privilégié* (2) qui s'est absenté de France plus de six mois consécutifs sans autorisation du ministre de l'Intérieur.

● *Les régimes spéciaux.*

Le statut des étrangers en France relève du domaine exclusif de la souveraineté nationale. Cependant, à côté du régime légal fixé par l'ordonnance du 2 novembre 1945, il existe un certain nombre de régimes spéciaux plus favorables qui résultent d'accords bilatéraux (Algérie, Afrique francophone) ou de traités (Traité de Rome, conventions sur les réfugiés et les apatrides).

Une brève évocation de ces régimes permettra de mieux appréhender la portée réelle de la réforme qui nous est proposée.

— *Les accords bilatéraux.*

Les liens historiques qui unissent la France et l'Algérie ont conduit les deux pays à conclure un **accord spécifique en date du 27 décembre 1978**, en vue de déterminer les conditions de circulation, d'emploi et de séjour sur le territoire français des ressortissants algériens. Cet accord en tant qu'il prévoyait que les travailleurs algériens sont acheminés vers la France par l'Office national algérien de

(1) Alors qu'avant 1945, la « carte d'identité d'étranger » tenait lieu à la fois de titre de séjour et d'autorisation professionnelle.

(2) La déchéance de la qualité de résident privilégié a pour effet de « rétrograder » l'intéressé dans la catégorie des résidents ordinaires ou temporaires (dernier alinéa de l'article 9 du décret modifié n° 46-1574 du 30 juin 1946).

la main-d'œuvre (O.N.A.M.O.), dans les limites d'un contingent annuel, n'est plus applicable depuis que l'immigration algérienne a été suspendue en septembre 1973. Actuellement en cours de renégociation, cet accord continue de s'appliquer :

— aux travailleurs algériens installés avant 1973 sur notre territoire ;

— aux jeunes Algériens qui, arrivant à l'âge de seize ans, doivent solliciter l'octroi d'un titre de séjour ;

— aux familles venant rejoindre en France le chef de famille, sous réserve de produire un certificat de logement visé par la direction de l'Action sanitaire et sociale (1).

Dans ses dispositions essentielles, cet accord stipule que tout Algérien résidant en France plus de trois mois doit avoir un « *certificat de résidence* » d'une durée de validité de cinq ans. Cette durée a été portée à dix ans pour tous ceux qui ont été en mesure d'établir qu'ils avaient leur résidence effective, habituelle et permanente en France depuis plus de trois ans, au 1^{er} janvier 1969. Le certificat de résidence des étudiants n'est valable qu'un an (mais il est renouvelable pour la durée des études).

En principe, les certificats sont automatiquement renouvelés pour la durée et l'activité professionnelle pour lesquelles ils ont été primitivement délivrés (les Algériens étant dispensés de cartes professionnelles, notamment de cartes de travail). Toutefois, si l'intéressé est en situation de chômage depuis plus d'un an à la date d'expiration de son titre, celui-ci ne lui est pas renouvelé. Un nouveau certificat, valable seulement un an, lui est délivré. A l'expiration de ce délai, l'intéressé peut se voir enjoindre de quitter le territoire s'il se trouve toujours au chômage.

• Au moment de leur accession à l'indépendance, plusieurs Etats d'Afrique francophone du Sud du Sahara ont adhéré à un accord de Communauté prévoyant la clause d'assimilation au national, complété par divers accords bilatéraux de circulation. Les accords anciens ont été par la suite révisés et remplacés par des conventions de circulation et des conventions d'établissement.

Ces conventions stipulent que les travailleurs originaires des Etats concernés ne sont pas tenus à être en possession d'une carte de travail. Les titres de séjour délivrés en vertu de ces conventions sont soumis à un régime pratiquement identique à celui de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

(1) Dans sa réponse à une question écrite parlementaire, le ministre de l'Intérieur a indiqué qu'en application de la loi sur l'autorité parentale qui permet de considérer l'épouse comme chef de famille au même titre que le mari, les femmes de nationalité algérienne peuvent demander un regroupement familial afin que leur mari puisse venir les retrouver en France (J.O. Débats A.N. du 8 mai 1979, page 7187).

• **Les Suisses** bénéficient également traditionnellement d'un régime particulier qui leur accorde, comme aux Français séjournant en Suisse, diverses facilités de circulation et de séjour. Notamment, ceux qui s'installent en France pour y exercer une activité professionnelle se voient délivrer une seule « autorisation de séjour et de travail » (ou « d'exercice d'une activité professionnelle »).

— *Traités internationaux.*

Les régimes spéciaux résultant de traités internationaux ont un caractère dérogatoire plus accentué que ceux définis par des accords bilatéraux. En effet, ils dérogent au droit commun en ce qui concerne, non seulement la réglementation de l'entrée et du séjour des ressortissants concernés, mais même leurs conditions d'expulsion et de refoulement.

• **Les ressortissants de la Communauté économique européenne** constituent une catégorie particulièrement importante, non seulement en raison de leur nombre (ils sont environ 400.000 à résider en France de façon durable) mais surtout par les perspectives que le principe de libre circulation offre quant à l'installation en France de nouveaux ressortissants d'Etats membres de la C.E.E.

Les ressortissants européens, bénéficiaires de la libre circulation des personnes et des services (ainsi que les membres de leur famille) (1) doivent, pour résider en France, solliciter une « *carte de ressortissant d'un Etat membre de la C.E.E.* » qui les dispense de toute carte professionnelle. La validité de la carte de séjour « C.E.E. » s'étend à l'ensemble du territoire français et est fixée à cinq ans pour la première délivrance, et dix ans à partir du premier renouvellement. Ce dernier est accordé de plein droit. Toutefois, lorsqu'un travailleur est sans emploi depuis un an au moment du premier renouvellement de sa carte, un titre limité à un an lui est attribué. A l'expiration de cette période, le renouvellement peut être refusé à son titulaire s'il est demeuré sans emploi.

En vertu de l'article 48 du Traité de Rome, la *libre circulation des travailleurs salariés n'exclut pas le droit pour les Etats d'y apporter « des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique »*. L'article 56 de ce Traité, qui contient une disposition de portée semblable à l'égard des tra-

(1) Les conditions d'entrée et de séjour des travailleurs migrants dans la Communauté ont été pour l'essentiel précisées par des directives du Conseil que la France a incorporées en droit interne par les textes réglementaires suivants : décret n° 70-29 du 5 janvier 1970 réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des ressortissants des Etats membres de la C.E.E. bénéficiaires de la libre circulation des personnes et des services modifié, par le décret n° 76-770 du 13 août 1976 ; circulaire du 24 janvier 1972 relative aux conditions de séjour en France des ressortissants des Etats membres de la C.E.E. ; décret n° 74-949 du 12 novembre 1974 relatif aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

vaillours indépendants, a également prescrit au Conseil d'arrêter des directives pour la coordination des dispositions nationales en matière d'ordre public. *La directive n° 64/221 du 25 février 1964* (1), prise en application de l'article 56, ne s'applique pas toutefois aux seuls bénéficiaires du droit d'établissement et de la libre prestation des services. Son champ d'application s'étend aux travailleurs salariés ainsi qu'à ceux qui sont autorisés à demeurer sur le territoire d'un Etat membre après y avoir occupé un emploi (2).

Cette directive, qui a pour effet de limiter l'appréciation discrétionnaire des Etats membres en matière de police des étrangers, dispose notamment que :

— les mesures d'ordre public ou de sécurité publique visant les ressortissants d'un Etat membre qui séjournent ou se rendent dans un autre Etat membre de la Communauté « doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu qui en fait l'objet » ;

— les motifs de ces mesures doivent être notifiés aux intéressés, « à moins que des motifs intéressant la sûreté de l'Etat ne s'y opposent » ;

— sauf urgence, toute personne qui fait l'objet d'un refus de délivrance d'un titre de séjour, d'un refus de renouvellement de sa carte ou d'une décision d'éloignement, doit disposer d'au moins un mois pour quitter le territoire ; ce délai minimal est fixé à quinze jours lorsque l'intéressé n'a pas encore reçu de titre de séjour ;

— sauf urgence également, en cas de refus de séjour ou d'expulsion, la personne doit pouvoir présenter ses moyens de défense « à moins que des raisons de sûreté de l'Etat ne s'y opposent ».

● Les **réfugiés et apatrides** constituent le dernier groupe d'étrangers soumis à un régime contractuel particulier.

Le statut des réfugiés est défini par la convention de Genève du 28 juillet 1951 (ratifiée par la France) complétée par une recommandation des Nations unies en date du 14 décembre 1967 (3).

La situation des réfugiés en France obéit aux règles suivantes :

1° la qualité de réfugié est reconnue ou refusée par le directeur de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (O.F.P.R.A.)

(1) Reproduire en annexe page 69.

(2) En application d'une directive communautaire du 18 mai 1972 : il s'agit des retraités ou des personnes atteintes d'une incapacité permanente de travail, par exemple.

(3) Le texte de cette recommandation est reproduit en annexe, page 63.

dont les décisions sont susceptibles d'appel devant une commission des recours. (Cette commission, prévue à l'article 5 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952, présidée par un membre du Conseil d'Etat, est composée en outre d'un représentant du Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés et d'un représentant du Conseil de l'O.F.P.R.A.);

2° la reconnaissance de la qualité de réfugié ne confère pas aux bénéficiaires un droit absolu à se maintenir sur notre territoire, mais elle exclut qu'ils puissent être renvoyés ou expulsés vers leur pays d'origine. Le réfugié qui fait l'objet d'un arrêté d'expulsion pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public, bénéficie d'une double garantie ; d'une part, il peut faire appel de la décision qui le frappe devant la commission des recours des réfugiés et apatrides ; d'autre part, s'il ne peut trouver de pays d'accueil, il est assigné à résidence dans une circonscription où il est susceptible de trouver un emploi ;

3° l'étranger qui sollicite l'asile à nos frontières est également protégé par le fait qu'il ne peut être renvoyé dans le pays où il craint d'être persécuté.

Lors de l'examen du présent projet, votre Commission s'est interrogée sur l'opportunité d'insérer une disposition particulière excluant expressément les réfugiés de l'application des mesures nouvelles qui ne seraient pas compatibles avec leur statut. Mais, à la réflexion, il lui a semblé qu'une telle disposition risquait d'aller à l'encontre du but recherché, étant entendu qu'il n'est pas question, par une loi interne, de porter atteinte au statut des réfugiés tel qu'il résulte des engagements internationaux souscrits par la France. La commission des Lois a toutefois souhaité que son Rapporteur demande au Gouvernement de bien vouloir confirmer les déclarations faites à ce sujet par M. le ministre de l'Intérieur, devant l'Assemblée nationale (1).

Il convient de mentionner les *apatrides dont le statut, fixé par la convention de New York du 28 septembre 1954*, est très proche de *celui des réfugiés*. Notamment la qualité d'apatride est reconnue par décision du directeur de l'O.F.P.R.A., tout refus de la part de ce dernier pouvant être contesté par la voie de l'appel devant la commission des recours des réfugiés et apatrides. Toutefois, la clause de non-refoulement vers le pays d'origine ne joue pas en faveur des apatrides.

(1) Cf. J.O. Débats A.N. du 30 mai 1979, page 4256.

B. — LA RÉFORME PROPOSÉE

Il convient, d'emblée, de clairement délimiter la portée véritable du projet qui nous est soumis, car à la lecture des débats qui ont eu lieu à l'Assemblée nationale, il apparaît que certaines ambiguïtés n'ont pu être levées à cet égard.

A QUELLES CATÉGORIES D'ÉTRANGERS S'ADRESSE CETTE RÉFORME ?

La réforme ne concerne pas les étrangers qui séjournent régulièrement sur notre territoire :

— soit comme touristes de séjour en France pour moins de trois mois et entrés munis des documents et visas exigés par les lois et règlements ;

— soit comme résidents titulaires d'un titre de séjour régulièrement délivré et en cours de validité.

Elle ne vise que ceux qui pénètrent ou se maintiennent irrégulièrement sur notre territoire. Sont ainsi concernés :

— les étrangers qui sont entrés ou tentent d'entrer clandestinement sur notre sol ;

— ceux qui sont refoulés aux frontières pour des motifs d'ordre public ou de sécurité publique ;

— ceux qui se maintiennent au-delà de trois mois sans être titulaires d'une carte de séjour de résident ;

— ceux qui se refusent à quitter le territoire dans le délai qui leur est imparti à la suite du retrait ou du non-renouvellement de leur titre de séjour, ou encore à la suite d'un arrêté d'expulsion les frappant pour des motifs d'ordre public ou d'atteinte au crédit public.

Les quelque quatre millions d'étrangers qui sont régulièrement recensés ont droit à un séjour paisible auquel le projet présenté par M. le ministre de l'Intérieur ne porte nulle atteinte.

Quoi qu'il en soit, les modifications apportées au texte par la commission des Lois répondent essentiellement, dans l'esprit des amendements adoptés par l'Assemblée nationale, au souci de renforcer les garanties individuelles des étrangers qui feront l'objet des mesures administratives prévues par le texte.

1. LE PROJET INITIAL : METTRE UN FREIN A L'IMMIGRATION CLANDESTINE

a) La réglementation de l'entrée.

L'objectif du projet gouvernemental, en la matière, est double :

1° Préciser les conditions d'entrée des étrangers en France ;

2° Permettre à l'administration de s'assurer du départ effectif des étrangers refoulés aux frontières.

• *Les conditions d'entrée.*

Les conditions de l'entrée régulière des étrangers sur notre territoire sont définies à l'article premier. Le texte initial proposait d'ajouter aux conditions légales actuelles (présentation des documents et visas d'entrée ainsi que des autorisations de travail nécessaires) une condition supplémentaire liée à la justification de *moyens d'existence suffisants* (alors que cette condition n'est actuellement exigée que des candidats au séjour prolongé, en particulier les étrangers qui sollicitent une carte de résident temporaire comme touristes ou étudiants).

En outre, s'inspirant de la jurisprudence administrative, l'article premier consacre expressément la faculté dont disposent les autorités administratives, dans le cadre de leurs pouvoirs de police générale, de *s'opposer à l'entrée d'un étranger pour des motifs tirés des nécessités de l'ordre public*.

L'article 2 visait à *interdire toute possibilité de régularisation* de la situation des étrangers qui, entrés comme simples touristes, prétendent par la suite se maintenir en France pour un séjour de longue durée. Il est vrai que cette faculté de régularisation tend à faire échec à la décision prise par le Gouvernement en juillet 1974 de suspendre l'immigration. Toutefois, l'Assemblée nationale a estimé pour des raisons essentiellement sociales et humanitaires exposées dans l'excellent rapport de M. About (1) qu'il était « particulièrement inopportun d'interdire par avance, de manière générale et absolue, toute faculté de régularisation », surtout lorsqu'il s'agit de permettre un regroupement familial.

(1) Rapport n° 1069, sixième législature, page 19.

• *Le refus d'entrée.*

L'article 3, qui a fait l'objet de vives discussions à l'Assemblée nationale, habilite l'Administration à maintenir dans des locaux administratifs, « pendant le temps strictement nécessaire à leur départ », les étrangers non autorisés à pénétrer en France pour quelque motif que ce soit.

Cet article prévoit que le maintien aura lieu dans des locaux administratifs, mais sous le contrôle de l'autorité judiciaire. L'intervention du juge prévue par le Gouvernement n'avait néanmoins qu'une portée limitée : l'Administration avait pour seule obligation de tenir informé le procureur de la République de la décision de maintien.

b) La sanction du séjour irrégulier ou préjudiciable à l'ordre public.

• *Le droit en vigueur.*

En dehors des sanctions pénales dont ils sont passibles en cas d'entrée clandestine ou irrégulière, ou pour défaut de titre de séjour (1), les étrangers peuvent se voir enjoindre par l'Administration de quitter le territoire dans un délai déterminé. Cette injonction peut leur être adressée à la suite soit d'un arrêté d'expulsion, soit d'une décision retirant ou refusant de renouveler leur titre de séjour.

L'expulsion, prévue par les articles 23 à 28 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, est prononcée en principe par le ministre de l'Intérieur. Elle a pour effet :

1° de mettre fin à la validité du titre de séjour qui est automatiquement retiré à l'intéressé :

2° de lui interdire de manière irréversible le retour en France (sauf retrait ou abrogation expresse de l'arrêté d'expulsion), de même que l'acquisition ultérieure de la nationalité française (art. 40, 50 et 58 du Code de la nationalité).

En raison de ses effets très rigoureux, l'expulsion est entourée de garanties qui ont été consacrées par la jurisprudence récente du Conseil d'Etat :

1° L'expulsion ne peut être prononcée que pour atteinte à l'ordre public ou au crédit public (2). A cet égard, le juge administratif veille à ce que l'Administration use correctement de ses pouvoirs discrétion-

(1) Cf. le tableau reproduit en annexe, page 59.

(2) Jusqu'à présent, les expulsions ont toutes été prononcées pour atteinte à l'ordre public.

tionnaires en examinant au cas par cas la menace pour l'ordre public que constitue la présence de l'étranger sur le territoire. Il condamne ainsi tout recours automatique à l'expulsion au seul motif que l'intéressé, par exemple, a fait l'objet d'une condamnation pénale (arrêt « Dridi » du 21 janvier 1977), a manifesté un certain comportement politique (arrêt « Perregaux » du 13 mai 1977), ou séjournait en France sans titre (arrêt « Pardov » du 3 février 1975).

2° *Sauf cas d'urgence absolue reconnue par le ministre de l'Intérieur, l'expulsion est mise en œuvre selon une procédure contradictoire destinée à permettre à l'intéressé de faire valoir ses droits de la défense.* Or depuis un arrêt de principe « Delle Benz » du 10 juin 1970, le Conseil d'Etat contrôle la réalité de l'urgence absolue.

3° Depuis 1974 (arrêt « Ferrandiz Gil Ortega » du 23 juillet 1974) la haute juridiction se reconnaît compétente pour accueillir directement les requêtes à fins de sursis en matière d'expulsion. Cette jurisprudence a pour objet d'éviter que les étrangers expulsés ne soient privés de la possibilité d'obtenir le sursis à l'exécution d'un arrêté d'expulsion pris à leur encontre, compte tenu du fait que les tribunaux administratifs ne sont pas autorisés à accorder le sursis à l'exécution des décisions administratives intéressant l'ordre public (1).

Le refus de séjour se concrétise, comme l'expulsion, par un ordre de quitter le territoire. Toutefois, au contraire de l'expulsion, aucun texte précis n'en détermine les modalités d'exécution. L'article 5 du décret du 30 juin 1946, pris pour l'application de l'ordonnance du 2 novembre 1945, se borne à indiquer qu'en cas de refus de délivrance ou en cas de retrait d'une carte de séjour, « l'intéressé doit obligatoirement quitter le territoire dans le délai qui lui est imparti en conformité des dispositions de l'article 19 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 ».

En pratique, le retrait d'un titre de séjour (2), comme le refus d'en accorder le renouvellement, est prononcé par décision préfectorale. Cette décision, n'étant pas prise pour des motifs d'ordre public, comporte des effets juridiques nettement moins rigoureux qu'un arrêté d'expulsion. En effet :

1° L'inobservation d'un arrêté d'expulsion est un *délit* passible d'une peine allant jusqu'à trois ans d'emprisonnement. L'arrêté d'expulsion lui-même, indépendamment des condamnations encourues

(1) Cf. l'article R. 96, alinéa 2 du Code des tribunaux administratifs.

(2) On rappellera qu'en dehors du cas d'expulsion, ce retrait n'est possible qu'à l'encontre des résidents temporaires ou ordinaires, les résidents privilégiés pouvant seulement être déchus de leur qualité et « rétrogradés » dans la catégorie des résidents ordinaires ou temporaires.

en cas d'inexécution, est mentionné au casier judiciaire (art. 768, 7° et 775, 10° du Code de procédure pénale).

La méconnaissance d'une décision de retrait ou de non-renouvellement d'un titre de séjour est une simple *contravention* de police de cinquième classe qui ne fait l'objet d'aucune mention au casier judiciaire.

2° Tant qu'il n'est pas rapporté, l'arrêté d'expulsion conserve tous ses *effets* en ce sens qu'il interdit tout retour en France et toute acquisition ultérieure de la nationalité française.

Le refoulement pour défaut de titre n'interdit pas à l'étranger de revenir en France, s'il réunit les conditions exigées à l'entrée sur le territoire.

3° En principe l'expulsion, pas plus que la mesure de refoulement prise en application du retrait d'un titre de séjour, ne peut faire l'objet d'une exécution forcée. Cependant, en vertu de l'article 27 de l'ordonnance de 1945, un étranger condamné pour inexécution d'un arrêté d'expulsion (la peine prévue dans ce cas étant de six mois à trois ans d'emprisonnement) peut, à l'expiration de sa peine, être conduit à la frontière. L'exécution d'office d'un arrêté d'expulsion est ainsi déjà légalement possible, bien qu'à un « second degré », après exécution de la condamnation pénale. Rien de tel n'est prévu en matière de refus de séjour.

• *Les dispositions proposées par le Gouvernement.*

Les dispositions du projet initial maintenaient la distinction entre, d'une part, le refus de séjour, assimilé du point de vue de sa procédure au refus d'entrée, et, d'autre part, l'expulsion.

Les *articles 2* (deuxième alinéa) *et 3*, tiraient les conséquences du *séjour irrégulier* en permettant à l'Administration :

— *de reconduire d'office* à la frontière un étranger demeurant sur le territoire sans titre de séjour valable (art. 2, alinéa 2) ;

— *de le maintenir* éventuellement, dans les mêmes conditions que l'étranger refoulé à la frontière, dans des locaux administratifs le temps nécessaire à son départ (art. 3).

Parallèlement, l'*article 6*, tendant à modifier l'article 23 de l'ordonnance de 1945, renforçait la portée de l'expulsion :

• *en élargissant son champ d'application*, en dehors des cas d'atteinte à l'ordre public ou au crédit public, aux cas d'usage de faux titres de séjour, ou de maintien sur le territoire après non renouvellement du titre ;

- *en l'assortissant d'une possibilité d'exécution d'office, avant même l'intervention d'une condamnation pénale.*

Le mécanisme proposé par le Gouvernement a été profondément modifié par l'Assemblée nationale, dans le but principal de renforcer les garanties individuelles des étrangers concernés.

2. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS DU SÉNAT : RENFORCER LES GARANTIES INDIVIDUELLES DES ÉTRANGERS FAISANT L'OBJET D'UN REFUS D'ENTRÉE OU DE SÉJOUR.

a) Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale.

L'idée essentielle qui a présidé aux modifications, proposées par la commission des Lois de l'Assemblée nationale, et adoptées par cette Assemblée, repose sur la volonté de faire la distinction, « pour la poursuite des étrangers en situation irrégulière entre ceux qui ont, ou ont eu la qualité de résidents — et qui se voient refuser le renouvellement de leur titre de séjour — et ceux qui sont entrés sur le territoire français soit de façon illicite, soit comme touristes décidés à régulariser ultérieurement leur situation, mais qui n'y sont pas parvenus ».

« Il paraît tout à fait légitime, note M. About, dans le très complet rapport qu'il a présenté en première lecture, de donner au Gouvernement les moyens d'un meilleur contrôle des flux migratoires en empêchant l'entrée illicite sur le territoire français des étrangers ayant, en fait, l'intention de s'installer en France ; il peut également sembler souhaitable d'éviter les séjours irréguliers de ces nouveaux entrants, qui ne peuvent plus ignorer la politique de restriction à l'immigration que mène désormais le Gouvernement français depuis 1974 ; en revanche, il est peu convenable de brandir des menaces d'expulsion envers des non-nationaux qui ont été admis à résider et à travailler en France et qui, bien que n'ayant fait l'objet d'aucune condamnation, deviennent, du fait de la crise économique, soudainement des indésirables. »

C'est dans le souci d'accorder des garanties supplémentaires aux étrangers qui ont déjà résidé régulièrement en France et qui se voient privés de leur titre de séjour par retrait ou défaut de renouvellement de ce titre que l'Assemblée nationale a été amenée à refondre assez sensiblement le droit de l'expulsion.

● *L'aménagement du refus d'entrée.*

— *Les conditions d'entrée.*

L'Assemblée nationale a tout d'abord sensiblement assoupli les conditions exigées à l'entrée en France en vertu de l'article premier du projet.

Elle a considéré comme trop rigoureuse l'exigence d'une justification de « moyens suffisants d'existence », cette condition lui paraissant en outre risquer d'être interprétée de façon inégale par l'Administration. C'est pourquoi, s'inspirant de certains accords passés par la France avec des pays d'Afrique noire, elle lui a substitué la notion plus étroite et précise de « *garanties de rapatriement* ».

Sur la proposition de M. Foyer, elle a également prévu la *possibilité de dispenser de l'obligation de présenter des garanties de rapatriement ou une autorisation de travail* :

- les conjoints et les enfants venant rejoindre leur famille (afin de favoriser les regroupements familiaux) ;
- certaines personnes pouvant rendre des services importants à la France ou se proposant d'y exercer des activités désintéressées.

— *Maintien de l'étranger en cas de refus d'entrée.*

Afin de faire bénéficier les étrangers faisant l'objet d'un refus de séjour des garanties procédurales de l'expulsion, l'Assemblée nationale, à l'article 3 du projet, a limité au seul cas du refus d'entrée la possibilité pour les autorités de police de maintenir provisoirement dans un local administratif un étranger refoulé, de manière à s'assurer de son départ effectif de notre territoire.

Elle a, en outre, sensiblement modifié la procédure même du maintien dans le sens d'un renforcement du contrôle de l'autorité judiciaire. Ainsi a-t-elle prévu que celle-ci ne devait pas simplement être tenue informée, mais qu'elle devait intervenir de manière positivement transformé la nature. L'expulsion devient désormais un moyen de faire exécuter les décisions de refus de séjour.

— *La refonte du droit de l'expulsion.*

Excluant toute possibilité de maintien administratif des étrangers déjà entrés, régulièrement ou irrégulièrement, en France mais non autorisés à séjourner sur le territoire, l'Assemblée nationale a transposé à l'article 6 du projet relatif à l'expulsion toutes les dispositions concernant les modalités d'exécution du refus de séjour. En étendant ainsi le champ d'application de l'expulsion en dehors du cas d'atteinte à l'ordre public ou au crédit public, elle en a profondément transformé la nature. L'expulsion devient désormais un moyen de faire exécuter les décisions de refus de séjour.

L'Assemblée nationale a en outre :

1° admis la proposition du Gouvernement de donner aux autorités compétentes la faculté de faire exécuter d'office leurs arrêtés d'expulsion ;

2° consacré la possibilité de mettre en détention par décision administrative, mais dans des locaux pénitentiaires, les personnes en instance d'expulsion.

En contrepartie de l'accroissement des pouvoirs ainsi reconnus à l'Administration en matière d'expulsion, l'Assemblée a estimé souhaitable d'étendre les droits de la défense des étrangers expulsés. A cet effet, elle a ajouté en seconde lecture un *article 7*, modifiant l'article 24 de l'ordonnance de 1945, pour ouvrir à tous les étrangers entrés régulièrement en France, lorsqu'ils sont ou *ont été* titulaires d'une carte de séjour de résident, le droit d'être avisés de la proposition d'expulsion les concernant et d'être convoqués aux fins d'audition devant la commission spéciale d'expulsion.

b) Les propositions de la commission des Lois du Sénat.

Les amendements présentés par votre Commission expriment une seule et même préoccupation : concilier les exigences d'un renforcement du contrôle de l'immigration clandestine avec le respect des garanties que notre droit reconnaît à tout individu qu'il soit Français ou étranger.

Ce souci a inspiré les principales propositions de la Commission qui concernent :

- les conditions d'exécution du refus d'entrée ;
- les modalités de l'expulsion des étrangers faisant l'objet d'un refus de séjour.

• Les conditions d'exécution du refus d'entrée

(Art. 3 du projet).

Refouler un étranger qui pénètre en France par une frontière terrestre est relativement aisé. Il suffit pour les autorités de police d'empêcher l'intéressé de franchir nos frontières. Mais lorsqu'un étranger emprunte la voie aérienne ou maritime, il n'est possible de contrôler son entrée qu'alors qu'il est déjà sur notre territoire. Dans un cas de ce genre, qui représente aujourd'hui le cas le plus courant, il est indispensable de donner à la police des frontières les moyens de s'opposer de manière effective à l'entrée de l'étranger qui tente de pénétrer en France irrégulièrement.

L'article 3 du projet répond à cette nécessité : il permet aux autorités compétentes de s'assurer des intéressés pendant le temps nécessaire à leur départ en les maintenant temporairement dans des locaux administratifs. La commission des Lois a admis le bien-fondé d'une telle mesure tout en renforçant les **garanties judiciaires** dont elle est assortie. C'est ainsi qu'il lui a semblé :

— que l'autorité judiciaire devait être informée sans délai du maintien décidé par l'autorité administrative ;

— que ce maintien ne se justifiait qu'en cas de nécessité (s'il n'existe pas de moyen de transport disponible pour rapatrier l'intéressé dans l'immédiat) ;

— que la décision de maintien devait être écrite et motivée ;

— que l'intéressé devait pouvoir obtenir, sur sa demande, l'assistance d'un médecin et d'un conseil.

Toutefois, elle a estimé que le magistrat obligatoirement saisi pour autoriser la prolongation du maintien au-delà de 48 heures **ne devait en aucune manière être habilité à apprécier le bien-fondé de la décision initiale de maintien**. Son intervention doit se limiter à la vérification de l'absence de moyens de transports immédiatement disponibles.

● *Les modalités de l'expulsion des étrangers
faisant l'objet d'un refus de séjour.*

La commission des Lois a approuvé l'idée de l'Assemblée nationale d'étendre l'expulsion au cas du refus de séjour, car effectivement l'expulsion est assortie de garanties que ne présente pas le simple refoulement. Votre Commission a d'ailleurs renforcé ces garanties :

1. En ce qui concerne le champ d'application de l'expulsion (art. 6).

Le texte transmis par l'Assemblée nationale prévoit l'expulsion automatique des étrangers résidents temporaires qui n'obtiendraient pas le renouvellement de leur carte de séjour ; en revanche, les résidents ordinaires ou privilégiés dont la carte n'est pas renouvelée ou est retirée ne pourraient être expulsés qu'après leur « condamnation définitive pour défaut de titre ». Une telle discrimination ne paraît pas justifiée : quel que soit leur statut, les étrangers doivent pouvoir bénéficier des mêmes garanties judiciaires lorsqu'ils sont expulsés à la suite du retrait ou du non-renouvellement de leur titre.

2. En ce qui concerne ses effets (art. 6 bis nouveau).

Dans le droit en vigueur, les arrêtés d'expulsion demeurent applicables jusqu'à leur retrait ou leur abrogation. On conçoit aisément qu'une personne éloignée de France pour trouble à l'ordre public ne puisse y revenir automatiquement, même dans un délai donné. Il est

normal que son retour dans notre pays soit subordonné à un examen particulier de son cas et à la décision expresse de l'autorité compétente d'abroger l'arrêté d'expulsion qui la frappe.

Mais, selon le texte qui nous est transmis, de nouvelles catégories d'étrangers pourront désormais être expulsés, non pas pour des motifs liés à l'ordre public, mais simplement pour infraction à la réglementation du séjour. Il n'y a pas de raison d'interdire de façon irréversible à ces catégories d'étrangers de revenir en France s'ils sont en règle. La commission des Lois vous propose donc de prévoir qu'à l'expiration d'un délai déterminé (trois ans selon l'amendement qu'elle a adopté), les arrêtés d'expulsion prononcés en cas de refus deviendront automatiquement caducs.

Parallèlement aux garanties nouvelles qu'elle a jugé nécessaire d'accorder aux étrangers expulsés, la commission des Lois a considéré qu'il convenait de **déconcentrer la procédure d'expulsion pour faciliter la mise en œuvre des refus de séjour**. Généralisant la portée d'un amendement adopté à l'Assemblée nationale par M. Aurillac, elle suggère de permettre aux préfets d'exercer par délégation les pouvoirs du ministre de l'Intérieur en matière d'expulsion, sauf lorsque celle-ci est prononcée pour des motifs d'ordre public.



Votre Rapporteur n'a pas cru devoir évoquer dans son exposé général les diverses dispositions ajoutées au projet soit par l'Assemblée nationale, soit par la commission des Lois du Sénat et qui concernent différents aspects de la condition des étrangers résidant en France (la réglementation des titres de résidents privilégiés, les droits civils des étrangers, le mariage des résidents temporaires...). En effet, ces dispositions, qui ont le mérite d'améliorer sensiblement certains aspects de la réglementation relative au séjour des étrangers, sont venues se greffer sur le texte sans répondre précisément à l'objet de la réforme qui est de régler le sort des étrangers en situation irrégulière. L'avis favorable que la Commission leur a donné sera bien évidemment présenté au moment de l'examen des articles concernés.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Conditions générales d'entrée des étrangers en France.

I. — LE TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Cet article, qui tend à modifier l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, détermine *les conditions d'entrée des étrangers en France*.

Les conditions actuelles exigent la présentation :

- des documents et visas nécessaires ;
- et, éventuellement, d'une autorisation de travail (cette obligation que le projet propose de mentionner à l'article 5 de l'ordonnance de 1945 figure aujourd'hui à l'article L. 341-2 du Code du travail).

Le projet qui nous est transmis ajoute une condition supplémentaire en imposant à l'étranger de fournir en outre des « *garanties de rapatriement* ». L'Assemblée nationale a préféré faire référence à cette notion qui lui a paru plus précise que celle de « *moyens suffisants d'existence* », utilisée dans le texte initial.

Sur un amendement de sa commission des Lois, présenté sur la suggestion de M. Foyer, l'Assemblée nationale a complété l'article premier de manière à *dispenser de l'obligation de fournir des garanties de rapatriement et une autorisation de travail* :

- d'une part, les étrangers venant rejoindre leur famille ;
- d'autre part, certaines personnes pouvant rendre des services importants à la France ou se proposant d'y exercer des activités désintéressées.

S'inspirant de la jurisprudence administrative qui reconnaît à l'autorité administrative dans le cadre de ses pouvoirs de police générale la faculté de s'opposer à l'entrée d'un étranger « pour des motifs de sécurité publique », le dernier alinéa de l'article premier prévoit enfin expressément que « *l'accès du territoire français peut être refusé à tout étranger dont la présence constituerait une menace pour l'ordre public* ».

II. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

- a) *Dissociation des dispositions de l'article premier en deux articles distincts.*

La commission des Lois a approuvé, globalement, les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale. Toutefois, il lui semble plus clair de distinguer dans deux articles ce qui concerne :

1° les conditions générales d'entrée qui s'imposent à tout étranger, sous réserve bien entendu des conditions plus favorables prévues par certains accords internationaux (article premier).

2° les dispenses accordées à certaines catégories d'étrangers (article premier *bis* nouveau).

- b) *Définition des « garanties de rapatriement » par décret en Conseil d'Etat.*

Pour éviter toute possibilité d'arbitraire, la Commission juge utile de renvoyer à un décret en Conseil d'Etat le soin de définir la nature des garanties de rapatriement qui seront désormais exigées des étrangers désirant venir en France. Il pourra notamment s'agir d'un billet de retour, d'une somme d'argent, etc.

- c) *Limitation du refoulement discrétionnaire aux frontières en cas de menace pour la sécurité publique.*

Le dernier alinéa de l'article premier consacre la possibilité pour l'Administration d'opposer, au titre de ses pouvoirs de police générale, un refus d'entrée à un étranger. Le projet prévoit qu'un tel refus peut être opposé « à tout étranger dont la présence constituerait une menace pour l'ordre public ».

La commission des Lois vous propose de substituer à cette notion d'« ordre public » celle plus restrictive et plus précise de « *sécurité publique* » qui est retenue par la jurisprudence administrative (arrêt du Conseil d'Etat « Marcon » du 21 novembre 1952 ; arrêt du tribunal administratif de Paris « Bernadette Devlin » du 10 avril 1973 (1)).

(1) Arrêt reproduit en annexe page 65.

Article premier bis (nouveau).

**Assouplissement des conditions d'entrée
pour certaines catégories d'étrangers.**

**I. — LES DISPOSITIONS ADOPTÉES
A L'ARTICLE PREMIER PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Cet article additionnel après l'article premier tend à insérer un article 5-1 dans l'ordonnance de 1945. Il reprend, sous une formulation légèrement différente, les dispositions votées par l'Assemblée nationale qui permettent d'assouplir les conditions d'entrée en France de certaines catégories d'étrangers afin :

1. de ne pas entraver le *droit au regroupement familial*, reconnu comme ayant valeur de principe constitutionnel par le Conseil d'Etat (arrêté précité « Gisti » du 8 décembre 1978) (1) ;

2. de ne pas priver notre pays de la présence de certaines *personnes susceptibles* en particulier de lui rendre des services importants.

S'inspirant des dispositions des articles 63 et 64 du Code de la nationalité (relatifs à la naturalisation), l'Assemblée nationale a en effet prévu que pouvaient être admises à pénétrer en France, sans garanties de rapatriement ni autorisation de travail, des personnes qui, « de l'avis d'une commission dont la composition est fixée par décret, peuvent rendre par leurs capacités ou leur talent, des services importants à la France, ou se proposent d'y exercer des activités désintéressées ».

II. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

a) *Fixation de l'âge des enfants autorisés à venir rejoindre leurs parents séjournant régulièrement en France.*

L'Assemblée nationale a prévu de dispenser de l'obligation de présenter des garanties de rapatriement ou une autorisation de travail, les enfants mineurs venant rejoindre leur père ou leur mère résidant régulièrement en France. Compte tenu du fait que la majorité est fixée à des âges différents selon les pays, votre Commission juge utile de préciser que les enfants dont il s'agit sont ceux de moins de dix-huit ans.

(1) Cf. page 9 du présent rapport.

b) *Composition et modalités d'intervention de la commission chargée d'admettre certaines personnes à titre exceptionnel.*

Les adultes dispensés de garanties de rapatriement ou d'une autorisation de travail à leur entrée en France sont ceux qui pourront rendre des services importants à la France ou qui se proposeront d'y exercer des activités intéressées. Leurs demandes de dispense seront examinées par une commission nouvellement créée.

La formule « *de l'avis de* » utilisée dans l'amendement adopté par l'Assemblée nationale signifie que l'autorité administrative acceptant leur entrée est liée par l'avis de cette commission (1).

L'attribution à cette dernière d'un tel pouvoir de codécision implique que sa composition soit fixée par la loi. En effet, en vertu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, la composition d'une commission dotée d'un pouvoir de décision, et non pas seulement consultatif, relève du domaine législatif. (Décision 76-88 du 3 mars 1976 relative à la composition des commissions régionales d'hospitalisation.)

Dans ces conditions, il convient de préciser à l'article premier *bis* (nouveau) la *composition de la nouvelle commission*. Il est bon de prévoir également que les modalités d'intervention de cet organisme, qui devra être saisi préalablement à l'entrée des intéressés, seront définies par décret en Conseil d'Etat.

Article 3.

Maintien des étrangers refoulés aux frontières.

I. — LE TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le refoulement aux frontières (en particulier aériennes ou maritimes) d'un étranger se heurte à des difficultés pratiques lorsqu'il n'existe aucun moyen de transport immédiatement disponible pour rapatrier l'intéressé dans son pays d'origine.

C'est pour résoudre ces difficultés que l'article 3 du projet, tendant à insérer dans l'ordonnance de 1945 un article 5-1, habilite l'autorité de police à maintenir dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire les étrangers qui font l'objet d'un refus d'entrée sur notre territoire.

(1) Cf. *Traité de contentieux administratif* de M. Odent 1970-1971, page 1458, note 3 et l'arrêt du Conseil d'Etat du 1^{er} octobre 1954).

Le *projet initial* se bornait à prévoir que le procureur de la République était tenu informé des décisions de maintien.

L'*Assemblée nationale* a estimé que cette garantie était insuffisante. Sur la suggestion de M. Foyer, elle a décidé de faire intervenir de façon active les autorités judiciaires : c'est ainsi que, selon le texte qui nous est soumis, le maintien ne peut être prolongé après 48 heures que s'il est confirmé par décision du président du tribunal de grande instance (ou d'un juge délégué par lui).

II. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

a) *Le renforcement des garanties individuelles.*

Le système imaginé par l'Assemblée nationale offre de meilleures garanties que le texte initial. Pour éviter tout risque d'arbitraire et pour que le maintien se déroule en pleine conformité avec l'article 66 de la Constitution, votre Commission vous propose de les compléter en prévoyant :

1° que le maintien, toujours facultatif, ne pourra être prononcé que « *s'il y a nécessité* », c'est-à-dire après un examen particulier des conditions de rapatriement et du comportement de l'intéressé ;

2° que le maintien sera prononcé par « *décision écrite motivée* », ce qui permet d'en prendre date certaine, en cas de recours éventuel (cette disposition est conforme à la loi n° 79.587 du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs et à sa circulaire d'application du 31 août 1979 qui prescrivent la motivation des mesures de police relatives aux étrangers) ;

3° que *l'autorité judiciaire* (en l'espèce, le président du tribunal de grande instance) *sera informé du maintien sans délai* et non pas seulement après 48 heures ;

4° que l'intéressé a droit, pendant toute la durée du maintien, à *l'assistance d'un médecin et d'un conseil*.

b) *La délimitation du rôle de l'autorité judiciaire.*

Il serait fâcheux que l'extension des garanties judiciaires accordées aux personnes maintenues dénature le maintien lui-même qui ne peut être considéré que comme une mesure d'exécution d'office des refus d'entrée opposés par la police des frontières à certains étrangers. *L'intervention de l'autorité judiciaire doit se limiter à une simple vérification des délais exigés pour le rapatriement de l'intéressé. Le magistrat se prononce sur la durée du maintien et non*

sur sa justification. Tel est le sens de la modification rédactionnelle que vous propose la commission des Lois pour lever toute ambiguïté.

La Commission estime également nécessaire de trancher la question du caractère administratif ou judiciaire des décisions que sera appelé à prendre le président du tribunal de grande instance (ou son représentant) pour prolonger le maintien au-delà de 48 heures. Elle suggère de spécifier que le magistrat compétent se prononcera par ordonnances qui ne seront susceptibles que d'un pourvoi en cassation.

Article 3 bis (nouveau).

Mariage des résidents temporaires.

Cet article, dont l'objet ne se rattache pas directement à celui du projet, tend à abroger l'article 13 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 en vertu duquel l'officier de l'état civil ne peut célébrer le mariage d'un étranger en séjour temporaire que si celui-ci justifie d'une autorisation administrative, délivrée par le préfet du lieu de résidence de l'intéressé.

Destinée à éviter que des étrangers ne se constituent des attaches françaises de famille dans le seul but de faciliter leur admission définitive au séjour sur le territoire national, cette disposition apparaît d'une utilité relative puisqu'en vertu de l'article 39 du Code de la nationalité, le Gouvernement a tous pouvoirs pour s'opposer à l'acquisition de la nationalité française par le biais de mariages de complaisance. Sa portée se trouve d'ailleurs limitée par la jurisprudence qui considère que l'inobservation de ses prescriptions n'entraîne pas la nullité du mariage.

En outre, cette disposition n'apparaît pas conforme à l'article 16 de la déclaration universelle des droits de l'homme et à l'article 12 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales à laquelle la France est partie.

Votre Commission suggère donc de l'abroger comme le Gouvernement s'y est d'ailleurs engagé (cf. réponse du ministre de la Justice à une question écrite de M. Besson, député, *J.O. débats Assemblée nationale* du 23 juin 1977, p. 4170).

Article 5 bis.

Attribution de la carte de résident privilégié.

L'article 5 bis, adopté sur un amendement de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, tend à modifier l'article 16 de l'ordonnance de 1945. Il a pour objet de favoriser l'immigration familiale en assouplissant les conditions d'obtention des cartes de

résidents privilégiés par les étrangers, résidents ordinaires, qui séjournent en France avec leur conjoint et leurs enfants. Ces étrangers pourront demander l'attribution de la carte de résident privilégié après un séjour d'un an en France, au lieu de trois ans selon le droit commun. A la suite d'un amendement adopté en seconde lecture par l'Assemblée nationale, cette faculté a été limitée aux seuls étrangers dont la famille était en France avant le 1^{er} janvier 1979.

Votre Commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 5 ter A (nouveau).

Droits civils des étrangers.

Cet article additionnel, qui tend à modifier l'article 17 de l'ordonnance de 1945 (et par mesure de coordination l'article L. 341-5 du Code du travail), a été adopté par votre Commission sur la proposition de M. de Cuttoli. Son objet est double :

1° supprimer toute référence à l'exigence du dépôt par certaines catégories d'étrangers d'une caution *judicatum solvi* prévue à l'article 16 du Code civil, cet article ayant été abrogé par la loi n° 75-596 du 9 juillet 1975 ;

2° préciser que la condition des étrangers en matière civile, sociale ou professionnelle ne relève pas exclusivement du domaine réglementaire (l'article 17 de l'ordonnance de 1945 renvoie en la matière à un règlement d'administration publique), mais est définie « par les lois et règlements ».

Article 5 ter.

Déchéance de la qualité de résident privilégié.

L'article 5 *ter*, ajouté au projet par l'Assemblée nationale sur la proposition de M. Gorse, tend à modifier l'article 18 de l'ordonnance de 1945 relatif à la déchéance de la qualité de résident privilégié.

I. — LE DROIT EN VIGUEUR

Dans le droit en vigueur, la carte de résident privilégié ne peut, en dehors du cas d'expulsion, être retirée. L'intéressé peut seulement être déchu de la qualité de privilégié. L'étranger ainsi déchu « est muni d'une carte de résident ordinaire ou de résident temporaire » (art. 9, dernier alinéa du décret modifié du 30 juin 1946).

La déchéance est soit facultative, soit prononcée de plein droit à l'encontre des étrangers qui se sont absentés de France, pendant plus de six mois sans autorisation ministérielle.

Sur le plan procédural, elle est entourée des mêmes garanties que l'expulsion. Notamment, elle ne peut être prononcée qu'après avis de la Commission spéciale d'expulsion (art. 18 de l'ordonnance de 1945).

II. — LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La nouvelle rédaction de l'article 18 de l'ordonnance de 1945, adoptée par l'Assemblée nationale, a un double objet :

1° *sur le fond.*

Elle tend principalement à éviter la déchéance automatique en cas d'absence de plus de six mois hors du territoire français sans autorisation ministérielle. Elle limite la possibilité offerte à l'Administration de prononcer la déchéance de la qualité de résident privilégié :

- au cas de condamnation à une peine définitive d'emprisonnement ;
- ou d'atteinte à l'ordre public ou au crédit public.

2° *du point de vue de la procédure.*

Elle améliore les garanties procédurales actuelles :

- en subordonnant la déchéance à un avis conforme de la commission spéciale d'expulsion ;
- en précisant les modalités d'intervention de cette commission ;
- en excluant la possibilité pour l'autorité administrative d'invoquer l'urgence pour se dispenser de recueillir l'avis de la commission d'expulsion.

III. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

A l'initiative de MM. Pillet et de Cuttoli, la commission des Lois a apporté des modifications essentiellement rédactionnelles à l'article 5 *ter*. Sur le fond, elle a précisé que la déchéance prévue en condamnation pénale ne pourrait être prononcée que s'il s'agit d'une « *condamnation définitive à une peine d'emprisonnement ferme supérieure à deux mois* ».

Article 5 quater (nouveau).

Déclaration du logeur.

Cet article additionnel modifiant l'article 22 de l'ordonnance de 1945 a été inséré dans le projet sur la proposition de M. Tailhades. Il tend à supprimer l'obligation pour les particuliers qui hébergent à titre gracieux un étranger (un membre de leur famille, par exemple), d'en faire la déclaration au commissariat de police. Il laisse en revanche subsister cette obligation pour les logeurs professionnels.

A cet égard, on rappellera qu'alors même que les fiches d'hôtel sont supprimées depuis l'entrée en vigueur du décret du 20 mai 1975, les aubergistes, les hôteliers, les logeurs, les loueurs de maisons garnies et les gestionnaires de terrains de camping, sont toujours tenus lorsqu'ils accueillent des personnes de nationalité étrangère de leur faire remplir une fiche de police.

Article 6.

Expulsion.

I. — LE TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'article 6, tendant à modifier l'article 23 de l'ordonnance de 1945, a trait à la procédure d'expulsion.

Les amendements adoptés par l'Assemblée nationale ont très sensiblement modifié l'économie générale du projet. En effet, dans le but de permettre aux étrangers faisant l'objet d'un refus de séjour de bénéficier des garanties procédurales attachées à l'expulsion, l'Assemblée nationale a transposé dans le cadre de cette procédure ce qui **relève aujourd'hui** du simple refoulement. En vertu du texte qui nous est transmis, l'expulsion pourra désormais être prononcée :

- non seulement pour des motifs d'ordre public ;
- mais également pour infraction à la réglementation du séjour.

Seraient ainsi passibles d'une expulsion :

- les étrangers qui se prévalent d'un faux titre de séjour ;
- les étrangers rentrés en France clandestinement ;
- ceux qui, entrés régulièrement comme touristes, se sont maintenus sur le territoire au-delà d'un délai de trois mois, sans solliciter l'obtention d'un titre de séjour ;

— ceux qui, après le retrait ou le non-renouvellement de leur carte de résident privilégié ou ordinaire, se sont maintenus sur le territoire et ont été condamnés pour défaut de titre de séjour ;

— ceux qui se sont maintenus postérieurement à la décision refusant de renouveler leur carte de séjour temporaire.

L'Assemblée nationale a en outre complété les dispositions du texte gouvernemental sur l'*exécution d'office* des arrêtés d'expulsion :

— à l'initiative de M. Aurillac et de M. Foyer, elle a décidé de faire figurer dans l'article 23 de l'ordonnance de 1945 (au lieu de l'article 25) le principe selon lequel l'arrêté d'expulsion doit être notifié préalablement à son exécution ;

— Elle a consacré le droit du Gouvernement de procéder à l'incarcération d'étrangers en instance d'expulsion, sur la base de l'article 120 du Code pénal (1).

A l'initiative de M. Aurillac, elle a par ailleurs étendu les possibilités d'une délégation à certains préfets des pouvoirs reconnus au ministre de l'Intérieur en matière d'expulsion. Une telle délégation pourra désormais être consentie non seulement aux préfets des départements frontières, mais également « aux préfets des départements constituant, par la présence d'un aérodrome international, une frontière aérienne ».

II. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

a) Définition des cas d'expulsion.

Votre Commission a approuvé l'extension des *cas d'expulsion* prévue par l'Assemblée nationale, car elle permet de faire bénéficier les étrangers non autorisés à séjourner en France de garanties procédurales que ne présente pas le simple refoulement. Mais elle a estimé nécessaire d'apporter certaines précisions concernant la définition des nouveaux cas d'expulsion.

● Au 2° du texte proposé pour l'article 23 de l'ordonnance de 1945, elle considère que l'étranger qui *se prévaut d'un titre de séjour falsifié* ne doit pouvoir être expulsé que *s'il a connaissance de cette falsification* ;

● Au 4° de cet article relatif à l'expulsion de l'étranger *entré irrégulièrement en France*, elle a décidé de laisser à l'Administration le soin, conformément aux principes généraux du droit, d'apporter la *preuve du caractère irrégulier de cette entrée* ;

(1) Cf. en annexe page 65 le décret n° 78-1154 du 9 décembre 1978 pris pour l'application de l'article 120 du Code pénal aux étrangers faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion.

● Au 5° concernant le « *faux touriste* », c'est-à-dire celui qui se maintient sans titre au-delà d'un délai de trois mois, la Commission propose de prévoir que son expulsion ne sera possible que si l'intéressé n'est pas *titulaire* (même s'il n'est pas « en possession ») d'un premier titre de séjour régulièrement délivré. Cette formule a pour but d'éviter l'expulsion d'étrangers qui ne portent pas sur eux leur titre, mais qui sont néanmoins en règle.

● Enfin, la Commission a *supprimé le 7°* prévoyant l'expulsion automatique (sans intervention préalable d'une condamnation pénale) des *étrangers résidents temporaires dont la carte ne serait pas renouvelée*. Il lui a semblé que tous ceux qui ont déjà été titulaires d'un titre régulier de séjour devaient être à même, quel que soit leur statut (de résident temporaire, ordinaire ou privilégié), de bénéficier des garanties judiciaires qu'offre la constatation par décision de justice devenue définitive du défaut de leur titre de séjour.

b) *Déconcentration des pouvoirs en matière d'expulsion.*

L'élargissement du champ d'application de l'expulsion rend souhaitable une déconcentration des pouvoirs en matière d'expulsion. Dans l'état actuel du droit, l'expulsion ne peut être prononcée que par le ministre de l'Intérieur, sauf dans les départements français où les préfets sont habilités à prendre des arrêtés d'expulsion sous réserve d'en rendre compte immédiatement au Ministre. Le refus de séjour assorti d'un ordre de refoulement est en revanche la plupart du temps prononcé par simple arrêté préfectoral.

Le texte qui nous est transmis prévoit que désormais le refus de séjour donnera lieu à expulsion. Il paraît logique de déléguer aux préfets le pouvoir de décider de l'expulsion des étrangers faisant l'objet d'un refus de séjour, puisqu'aujourd'hui ces derniers peuvent être refoulés par simple décision préfectorale.

La Commission suggère donc de permettre au ministre de l'Intérieur de déléguer aux préfets — même hors des départements frontières — les pouvoirs qu'il exerce en matière d'expulsion.

Toutefois :

— une telle délégation doit demeurer interdite lorsque l'expulsion est prononcée en matière d'ordre public ;

— les préfets compétents pour prendre des arrêtés d'expulsion par délégation devront, dans les mêmes conditions que les préfets des départements frontières, en rendre compte immédiatement au Ministre.

c) Mise en détention des étrangers expulsés.

Votre Commission nous demande de modifier sur deux points la rédaction du dernier alinéa du texte proposé pour l'article 23 de l'ordonnance de 1945 qui consacre le droit du Gouvernement de mettre en détention les étrangers en instance d'expulsion, sur le fondement de l'article 120 du Code pénal.

1° La première modification purement rédactionnelle tient compte de la suppression du 7° de l'article 23 de l'ordonnance de 1945.

2° La seconde modification, également formelle, supprime la disposition concernant la procédure de retrait ou d'abrogation des arrêtés d'expulsion. Votre Commission a en effet reporté cette disposition à l'article 6 *bis* (nouveau) qu'elle vous propose d'insérer après l'article 6 du projet.

Article 6 bis (nouveau).

Caducité des arrêtés d'expulsion.

L'utilisation de la procédure d'expulsion pour des motifs autres que d'ordre public modifie sensiblement le caractère de cette mesure.

Il est parfaitement normal d'empêcher un étranger de rentrer en France, après qu'il a été expulsé en raison de la menace que sa présence a constitué pour l'ordre public français. En revanche il serait injuste et peu conforme à l'intérêt de notre pays d'interdire définitivement le retour d'individus expulsés seulement pour infraction à la réglementation sur l'entrée et le séjour des étrangers en France.

C'est pourquoi votre Commission vous propose de prévoir une caducité automatique des arrêtés d'expulsion à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de leur signature (sauf lorsque l'expulsion est prononcée pour des motifs d'ordre public).

Article 7.

Procédure d'expulsion.

L'article 7, ajouté par l'Assemblée nationale, modifie l'article 24 de l'ordonnance de 1945. Il a pour objet d'accorder à tous les étrangers entrés régulièrement en France, lorsqu'ils sont ou *ont été* titulaires d'une carte de séjour de résident, le bénéfice de la procédure contradictoire de la commission spéciale d'expulsion.

La commission des Lois a adopté cet article sans modification.

Article 8.

Composition de la commission d'expulsion.

Votre Rapporteur vous propose de compléter l'article 8 tendant à modifier le quatrième alinéa de l'article 25 de l'ordonnance de 1945.

Cet amendement a pour objet principal de tirer les conséquences de la création en 1953 des tribunaux administratifs. Il prévoit en effet de substituer l'expression de « *conseiller de tribunal administratif* » à celle de « conseiller de préfecture » actuellement utilisée pour désigner l'un des trois membres de la commission spéciale d'expulsion.

Pour éviter que les conseillers de tribunaux administratifs ne soient systématiquement remplacés pour siéger à cette commission par un fonctionnaire désigné par le ministre de l'Intérieur, cet amendement limite l'éventualité d'un tel remplacement « *en cas d'empêchement* » du membre du tribunal administratif.

Article 9.

**Application des dispositions relatives à l'expulsion
aux départements d'outre-mer.**

Cet article additionnel, tendant à insérer dans l'ordonnance de 1945 un article 34-1, a pour objet de rendre cette ordonnance applicable aux départements d'outre-mer, en matière d'expulsion.



Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission vous demande d'adopter le présent projet de loi modifié par les amendements figurant dans le tableau comparatif ci-après :

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la commission
Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945.	Article premier. L'article 5 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945, relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'Office national d'immigration, est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :	Article premier. Alinéa sans modification.	Article premier. Alinéa sans modification.
Art. 5. — Tout étranger doit, pour entrer en France, être muni des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur.	« Art. 5. — Pour entrer en France, tout étranger doit : « 1° être muni des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur ; « 2° disposer de moyens d'existence suffisants ou, s'il se propose d'exercer une activité professionnelle, présenter les autorisations nécessaires.	« Art. 5. — Pour entrer en France, tout étranger doit : « 1° Sans modification. « 2° fournir, sous réserve des conventions internationales, des garanties de rapatriement ou, s'il se propose d'exercer une activité professionnelle, présenter les autorisations nécessaires. Cette condition n'est cependant pas exigée des personnes qui, de l'avis d'une commission dont la composition est fixée par décret, peuvent rendre par leurs capacités ou leur talent des services importants à la France ou se proposent d'y exercer des activités désintéressées ; elle n'est pas plus exigée du conjoint venant rejoindre un époux régulièrement autorisé à résider sur le territoire français, ni des enfants mineurs venant rejoindre leur père ou leur mère régulièrement autorisés à résider sur le territoire français.	« Art. 5. — Alinéa sans modification. « 1° Sans modification. « 2° fournir, sous réserve des conventions internationales, des garanties de rapatriement définies par décret en Conseil d'Etat, ou, s'il se propose d'exercer une activité professionnelle, présenter les autorisations nécessaires.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée Nationale en deuxième lecture	Propositions de la commission
Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945.	« L'accès du territoire français peut être refusé à tout étranger dont la présence constituerait une menace pour l'ordre public. »	Alinéa sans modification.	« L'accès du territoire français ne peut être refusé à un étranger remplissant les conditions prévues aux alinéas qui précèdent que pour des motifs de sécurité publique. » Art. premier bis (nouveau). <i>Il est inséré dans l'ordonnance précitée un article 5-1 ainsi rédigé :</i> « Art. 5-1. — Les conditions mentionnées au 2° de l'article 5 ne sont pas exigées : « — du conjoint venant rejoindre un époux régulièrement autorisé à résider sur le territoire français ; « — des enfants de moins de dix-huit ans venant rejoindre leur père ou leur mère régulièrement autorisés à résider sur le territoire français ; « — des personnes qui, de l'avis d'une commission, peuvent rendre, par leurs capacités ou leurs talents, des services importants à la France, ou se proposent d'y exercer des activités désintéressées. Cette commission est composée d'un conseiller d'Etat, président, et de quatre personnalités qualifiées dont deux sont désignées par le ministre chargé des Universités et deux par le ministre des Affaires étrangères. « Les modalités d'intervention de la commission, qui doit être saisie préalablement à l'entrée de l'intéressé, sont définies par décret en Conseil d'Etat. »

Art. 2.

Suppression conforme

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la commission
Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945.	<p data-bbox="444 363 502 388">Art. 3.</p> <p data-bbox="342 411 601 484">Il est inséré dans l'ordonnance précitée un article 6-1 ainsi rédigé :</p> <p data-bbox="342 504 601 846">« Art. 6-1. — L'étranger qui n'est pas en mesure de déférer immédiatement à la décision lui refusant l'autorisation d'entrer ou de séjourner sur le territoire français peut être maintenu dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, pendant le temps strictement nécessaire à son départ. Le procureur de la République en est tenu informé. »</p>	<p data-bbox="725 363 783 388">Art. 3.</p> <p data-bbox="623 411 882 484">Il est inséré dans l'ordonnance précitée un article 5-1 ainsi rédigé :</p> <p data-bbox="623 504 882 645">« Art. 5-1. — L'étranger qui n'est pas en mesure de déférer immédiatement à la décision lui refusant l'autorisation d'entrer sur le territoire...</p> <p data-bbox="623 749 882 993">... dé- part. A l'expiration d'une durée de quarante-huit heures, le maintien doit être confirmé par décision du président du tribunal de grande instance ou d'un juge délégué par ce magistrat, à qui sera représentée la décision refusant l'autorisation d'entrer. »</p>	<p data-bbox="1009 363 1066 388">Art. 3.</p> <p data-bbox="906 411 1167 484">Il est inséré dans l'ordonnance précitée un article 5-2 ainsi rédigé :</p> <p data-bbox="906 504 1167 1271">« Art. 5-2. — L'étranger qui n'est pas en mesure de déférer immédiatement à la décision lui refusant l'autorisation d'entrer sur le territoire français peut, s'il y a nécessité, être maintenu par décision écrite motivée dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, pendant le temps strictement nécessaire à son départ. Le président du tribunal de grande instance en est informé sans délai. Le maintien ne peut être prolongé au-delà d'un délai de quarante-huit heures que si sa nécessité pour assurer le départ de l'intéressé a été reconnue par ordonnance du président du tribunal de grande instance ou d'un magistrat délégué par lui. Cette ordonnance n'est susceptible que d'un pourvoi en cassation. Pendant toute la durée du maintien, l'intéressé est en droit d'obtenir, sur sa demande, l'assistance d'un médecin et d'un conseil. »</p> <p data-bbox="949 1329 1130 1354">Art. 3 bis (nouveau).</p> <p data-bbox="906 1377 1167 1431">L'article 13 de l'ordonnance précitée est abrogé.</p>
<p data-bbox="59 1377 321 1624">Art. 13. — L'officier de l'état civil ne peut célébrer le mariage d'un étranger résident temporaire que si celui-ci justifie d'une autorisation dans les conditions qui seront fixées par décret pris sur le rapport du ministre de la Justice et du ministre de l'Intérieur.</p>			

Art. 4 et 5.

Suppression conforme

Texte en vigueur

Ordonnance n° 45-2658
du 2 novembre 1945.

Art. 16. — Peuvent obtenir une carte dite « carte de résident privilégié » les étrangers qui justifient en France d'une résidence non interrompue d'au moins trois années.

Le délai de trois années est réduit à un an pour :

Les étrangers mariés à des Françaises qui ont conservé leur nationalité d'origine ;

Les étrangers pères ou mères d'un enfant français ;

Les étrangères ayant perdu la nationalité française par leur mariage avec un étranger.

Toutefois, un décret pris sur le rapport du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Santé publique fixera les conditions de délivrance de cette carte aux étrangers ayant rendu des services importants à la France ou ayant servi dans une unité combattante des armées françaises ou alliées. Ces étrangers ne seront soumis à aucune condition d'âge.

La carte de résident privilégié n'est délivrée qu'après une enquête administrative et un examen médical, dans les conditions fixées par décret pris sur le rapport du ministre de l'Intérieur.

Elle est valable dix ans. Elle est renouvelée de plein droit.

Art. 17. — Les étrangers titulaires de la carte de résident privilégié seront dispensés de la caution prévue à l'article 16 du Code civil.

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale
en deuxième lecture

Art. 5 bis.

Il est inséré après le cinquième alinéa de l'article 16 de l'ordonnance précitée, le nouvel alinéa suivant :

« Les étrangers titulaires d'une carte de résident ordinaire séjournant en France avec leur conjoint et leurs enfants, lorsque ceux-ci sont entrés régulièrement en France avant le 1^{er} janvier 1979. »

Propositions de la commission

Art. 5 bis.

Sans modification.

Art. 5 ter A (nouveau).

I. — Les deux premiers alinéas de l'article 17 de l'ordonnance précitée sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes :

Texte en vigueur

Ordonnance n° 45-2658
du 2 novembre 1945.

En ce qui concerne l'exercice des droits civils, notamment en matière sociale et professionnelle, ils jouiront d'une condition spéciale qui sera déterminée par le règlement d'administration publique prévu à l'article 7 ci-dessus.

Pour exercer en France une profession, il devront présenter l'autorisation prévue à l'article 7 ci-dessus.

Après dix ans de séjour en France à titre de résidents privilégiés, ils recevront de plein droit, sur leur demande, l'autorisation d'exercer, sur l'ensemble du territoire, la profession de leur choix, dans le cadre de la législation en vigueur. Ce délai de dix ans est réduit à raison d'un an par enfant mineur vivant en France.

Code du travail.

Art. L. 341-5. — Comme il est dit à l'article 17 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945, les étrangers titulaires de la carte de résident privilégié sont dispensés de la caution prévue à l'article 16 du Code civil.

En ce qui concerne l'exercice des droits civils, notamment en matière sociale et professionnelle, ils jouissent d'une condition spéciale qui est déterminée par un règlement d'administration publique.

Pour exercer en France une profession, ils doivent présenter l'autorisation prévue à l'article L. 341-2.

Après dix ans de séjour en France à titre de résident privilégié, ils reçoivent de plein

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale
en deuxième lecture

Propositions de la commission

« En ce qui concerne l'exercice des droits civils, notamment en matière sociale et professionnelle, les étrangers titulaires de la carte de résident privilégié jouissent d'une condition spéciale déterminée par les lois et règlements. »

II. — Les deux premiers alinéas de l'article L. 341-5 du Code du travail sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes :

« Comme il est dit à l'article 17 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945, en ce qui concerne l'exercice des droits civils, notamment en matière sociale et professionnelle, les étrangers titulaires d'une carte de résident privilégié jouissent d'une condition spéciale déterminée par les lois et règlements. »

Texte en vigueur

Code du travail.

droit sur leur demande l'autorisation d'exercer, sur l'ensemble du territoire, la profession de leur choix, dans le cadre de la législation en vigueur.

Ce délai de dix ans est réduit à raison d'une année par enfant mineur vivant en France.

Ordonnance n° 452-658
du 2 novembre 1945.

Art. 18. — La déchéance de la qualité de résident privilégié est prononcée par arrêté du ministre de l'Intérieur. Tout séjour de plus de six mois consécutifs hors du territoire français, sans autorisation de ce ministre, entraîne obligatoirement la déchéance.

En dehors de ce cas, la déchéance est facultative. Elle ne pourra être prononcée qu'après avis de la commission créée par l'article 25 ci-après dans les conditions prévues à cet article.

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale
en deuxième lecture

Propositions de la commission

Art. 5 ter.

L'article 18 de l'ordonnance précitée est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 18. — La déchéance de la qualité de résident privilégié est prononcée par arrêté du ministre de l'Intérieur. Elle ne peut être prononcée qu'en cas de condamnation à une peine définitive d'emprisonnement ou pour atteinte à l'ordre public ou au crédit public. L'arrêté du ministre ne peut être pris qu'après avis conforme de la commission créée par l'article 25 ci-après et dans les conditions fixées par cet article. Toutefois, dans le cas d'un résident privilégié, l'urgence prévue par l'article 24 ne peut pas être invoquée ; la convocation devant la commission doit exposer le détail des faits retenus pour justifier le projet de déchéance ; le délai entre la date de réception de la convocation et celle de la réunion de la commission ne doit pas être inférieur à un mois. »

Art. 5 ter.

Alinéa sans modification.

« Art. 18. — Le ministre de l'Intérieur peut prononcer, par arrêté, la déchéance de la qualité de résident privilégié d'un étranger en cas de condamnation définitive à une peine d'emprisonnement ferme supérieure à deux mois ou pour atteinte à l'ordre public ou au crédit public.

« La déchéance ne peut être prononcée qu'après avis conforme de la commission instituée par l'article 25 et dans les conditions fixées par l'article 26. Toutefois, l'urgence absolue prévue à l'article 25 ne peut jamais être invoquée.

« L'intéressé est convoqué devant la commission par écrit et au moins un mois avant la date de la réunion. La convocation qui lui est notifiée doit mentionner les motifs de la mesure de déchéance envisagée. »

Art. 5 quater (nouveau).

Le premier alinéa de l'article 22 de l'ordonnance précitée est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée Nationale en deuxième lecture	Propositions de la commission
<p>Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945.</p>	<p>Art. 6.</p>	<p>Art. 6.</p>	<p>Art. 6.</p>
<p>Art. 22. — <i>Toute personne logeant un étranger, en quelque qualité que ce soit, même à titre gracieux, devra en faire la déclaration à l'autorité de police dans les conditions fixées par décret pris sur le rapport du ministre de l'Intérieur.</i></p>	<p>L'article 23 de l'ordonnance précitée est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>« Art. 22. — <i>Tout logeur professionnel qui accueillera un étranger devra en faire la déclaration à l'autorité de police dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.</i> »</p>
<p>Les infractions à cette obligation seront punies d'une amende de 80 F à 160 F sans préjudice des poursuites qui pourront être intentées en application de l'article 21 ci-dessus et des mesures d'expulsion qui pourront être prises à l'encontre des logeurs de nationalité étrangère, qu'ils soient professionnels ou particuliers.</p>	<p>« Art. 23. — Le ministre de l'Intérieur peut prononcer par arrêté l'expulsion d'un étranger du territoire français dans les cas suivants :</p>	<p>« Art. 23. — Le ministre sui- vants :</p>	<p>« Art. 23. — Le ministre sui- vants :</p>
<p>Art. 23. — L'expulsion peut être prononcée par arrêté du ministre de l'Intérieur si la présence de l'étranger sur le territoire français constitue une menace pour l'ordre public ou le crédit public.</p>	<p>« 1° si la présence de cet étranger constitue une menace pour l'ordre public ou le crédit public ;</p>	<p>« 1° sans modification ;</p>	<p>« 1° sans modification ;</p>
	<p>« 2° si un étranger est trouvé en possession d'un titre de séjour contrefait, falsifié, altéré ou établi sous un autre nom que le sien ;</p>	<p>« 2° si un étranger se prévaut d'un titre... ...sien ;</p>	<p>« 2° si cet étranger se prévaut d'un titre de séjour qu'il sait être contrefait, falsifié... ...sien ;</p>
	<p>« 3° si l'étranger auquel le renouvellement d'une carte de séjour a été refusé s'est maintenu sur le territoire.</p>	<p>« 3° supprimé ;</p>	<p>« 3° supprimé ;</p>
		<p>« 4° si l'étranger est en- peut justifier être entré régulièrement sur le territoire français ;</p>	<p>« 4° si l'étranger est entré irrégulièrement sur le territoire français ;</p>

Texte en vigueur

Ordonnance n° 45-2658
du 2 novembre 1945.

Dans les départements frontiers, l'expulsion peut être également prononcée par le préfet, qui doit rendre compte immédiatement au ministre de l'Intérieur.

L'arrêté d'expulsion est rapporté, le cas échéant, dans les formes où il est intervenu.

Texte du projet de loi

« L'étranger expulsé peut être reconduit à la frontière.

« Dans les départements frontiers, l'expulsion peut être prononcée par le préfet qui doit rendre compte immédiatement au ministre de l'Intérieur.

« L'arrêté d'expulsion est rapporté ou abrogé le cas échéant dans les formes où il est intervenu. »

Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en deuxième lecture

« 5° si l'étranger s'est maintenu sur le territoire à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de son entrée en France sans être en possession d'un premier titre de séjour régulièrement délivré ;

« 6° si l'étranger a fait l'objet d'une condamnation définitive pour défaut de titre de séjour ;

« 7° si l'étranger auquel le renouvellement d'une carte de séjour temporaire a été refusé s'est maintenu sur le territoire.

« L'arrêté d'expulsion doit être notifié à l'intéressé préalablement à son exécution.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

« Le ministre de l'Intérieur peut, en outre, et sous les mêmes conditions, déléguer les pouvoirs qu'il tient du présent article aux préfets des départements constituant, par la présence d'un aéroport international, une frontière aérienne.

« Hormis les cas prévus aux 6° et 7° du présent article, l'arrêté d'expulsion vaut ordre provisoire du Gouvernement au sens de l'article 120 du Code pénal. Il est rapporté ou abrogé le cas échéant dans les formes où il est intervenu. »

Propositions de la commission

« 5° s'il s'est maintenu...

... sans être titulaire d'un premier titre de séjour régulièrement délivré ;

« 6° s'il a fait l'objet...

... séjour.

« 7° supprimé ;

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

« Dans les autres départements, le ministre de l'Intérieur peut également déléguer aux préfets, sous les mêmes conditions, les pouvoirs qu'il tient du présent article, sauf lorsque l'expulsion est prononcée pour des motifs d'ordre public.

« L'arrêté d'expulsion vaut ordre provisoire du Gouvernement au sens de l'article 120 du Code pénal, sauf lorsque l'expulsion est prononcée en application du 6° du présent article. »

Art. 6 bis (nouveau).

Il est inséré dans l'ordonnance précitée un article 23-1 ainsi rédigé :

Texte en vigueur

Ordonnance n° 45-2658
du 2 novembre 1945.

Art. 24. — L'étranger qui justifie être entré en France dans des conditions régulières et être régulièrement titulaire d'une carte de séjour de résident ne peut faire l'objet d'une mesure d'expulsion sans en avoir été préalablement avisé dans les conditions prévues par décret.

Art. 25. — L'étranger a, s'il le demande, dans les huit jours de cette notification, et sauf cas d'urgence absolue reconnue par le ministre de l'Intérieur, le droit d'être entendu seul ou assisté d'un conseil par une commission spéciale siégeant auprès du préfet et composée :

Du président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département ;

Texte du projet de loi

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en deuxième lecture**

Propositions de la commission

« *Art. 23-1.* — L'arrêté d'expulsion est rapporté ou abrogé le cas échéant dans les formes où il est intervenu. Sauf lorsqu'il a été pris pour des motifs d'ordre public, cet arrêté devient caduc à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de sa signature. »

Art. 7 (nouveau).

L'article 24 de l'ordonnance précitée est modifié comme suit :

« *Art. 24.* — L'étranger qui justifie être entré en France dans des conditions régulières et être ou avoir été régulièrement titulaire d'une carte de séjour de résident ne peut, sauf cas d'urgence absolue reconnue par le ministre de l'Intérieur, faire l'objet d'une décision d'expulsion sans avoir été préalablement avisé dans des conditions prévues par décret et convoqué pour être entendu seul ou assisté d'un conseil par une commission spéciale siégeant auprès du préfet. »

Art. 8 (nouveau).

Le premier alinéa de l'article 25 de l'ordonnance précitée est modifiée comme suit :

« *Art. 25.* — La commission prévue à l'article précédent est composée : »

Art. 7.

Sans modification.

Art. 8.

L'article 25 de l'ordonnance précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

Alinéa sans modification.

« — du président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département ;

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la commission
<p>Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945.</p>			<p>« — du chef du service des étrangers à la préfec- ture ;</p>
<p>Du chef du service des étrangers à la préfecture ;</p>			<p>« — d'un conseiller de tribunal administratif ou, en cas d'empêchement, d'un</p>
<p>D'un conseiller de préfec- ture ou, à son défaut, d'un fonctionnaire désigné par le ministre de l'Intérieur.</p>			<p>fonctionnaire désigné par le ministre de l'Intérieur. »</p>
			<p>Art. 9 (nouveau).</p>
			<p><i>Il est ajouté à l'ordonnance précitée un article 34-1 ainsi rédigé :</i></p>
			<p>« Art. 34-1. — Les dispo- sitions du chapitre IV de la présente ordonnance sont ap- plicables aux départements d'outre-mer. »</p>

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Rédiger ainsi le paragraphe 2° du texte proposé pour l'article 5 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 :

« 2° Fournir, sous réserve des conventions internationales, des garanties de rapatriement définies par décret en Conseil d'Etat, ou, s'il se propose d'exercer une activité professionnelle, présenter les autorisations nécessaires. »

Amendement : Rédiger ainsi le dernier alinéa du texte proposé pour l'article 5 de l'ordonnance précitée :

« L'accès du territoire français ne peut être refusé à un étranger remplissant les conditions prévues aux alinéas qui précèdent que pour des motifs de sécurité publique. »

Article premier *bis* (nouveau).

Amendement : Après l'article premier, introduire un article additionnel nouveau ainsi rédigé :

Il est inséré dans l'ordonnance précitée un article 5-1 ainsi rédigé :

« Art. 5-1. — Les conditions mentionnées au 2° de l'article 5 ne sont pas exigées :
— du conjoint venant rejoindre un époux régulièrement autorisé à résider sur le territoire français :

— des enfants de moins de dix-huit ans venant rejoindre leur père ou leur mère régulièrement autorisés à résider sur le territoire français ;

— des personnes qui, de l'avis d'une commission, peuvent rendre par leurs capacités ou leurs talents, des services importants à la France, ou se proposent d'y exercer des activités désintéressées. Cette commission est composée d'un conseiller d'Etat, président, et de quatre personnalités qualifiées dont deux sont désignées par le ministre chargé des Universités et deux par le ministre des Affaires étrangères.

« Les modalités d'intervention de la commission, qui doit être saisie préalablement à l'entrée de l'intéressé, sont définies par décret en Conseil d'Etat. »

Art. 3.

Amendement : Rédiger ainsi cet article :

Il est inséré dans l'ordonnance précitée un article 5-2 ainsi rédigé :

« Art. 5-2. — L'étranger qui n'est pas en mesure de déférer immédiatement à la décision lui refusant l'autorisation d'entrer sur le territoire français peut, s'il y a nécessité, être maintenu par décision écrite motivée dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, pendant le temps strictement nécessaire à son départ. Le Président du tribunal de grande instance en est informé sans délai. Le maintien ne peut être prolongé au-delà d'un délai de quarante-huit heures que si sa nécessité pour assurer le départ de l'intéressé a été reconnue par ordonnance du Président du tribunal de grande instance »

ou d'un magistrat délégué par lui. Cette ordonnance n'est susceptible que d'un pourvoi en cassation. Pendant toute la durée du maintien, l'intéressé est en droit d'obtenir, sur sa demande, l'assistance d'un médecin et d'un conseil. »

Art. 3 bis (nouveau).

Amendement : Après l'article 3, introduire un article additionnel nouveau ainsi rédigé :

L'article 13 de l'ordonnance précitée est abrogé.

Art. 5 ter A (nouveau).

Amendement : Avant l'article 5 ter, introduire un article additionnel nouveau ainsi rédigé :

I. — Les deux premiers alinéas de l'article 17 de l'ordonnance précitée sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes :

« En ce qui concerne l'exercice des droits civils, notamment en matière sociale et professionnelle, les étrangers titulaires de la carte de résident privilégié jouissent d'une condition spéciale déterminée par les lois et règlements. »

II. — Les deux premiers alinéas de l'article L. 341-5 du Code du travail sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes :

« Comme il est dit à l'article 17 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945, en ce qui concerne l'exercice des droits civils, notamment en matière sociale et professionnelle, les étrangers titulaires d'une carte de résident privilégié jouissent d'une condition spéciale déterminée par les lois et règlements. »

Art. 5 ter.

Amendement : Rédiger comme suit le texte proposé pour l'article 18 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 :

* Art. 18. — Le ministre de l'Intérieur peut prononcer, par arrêté, la déchéance de la qualité de résident privilégié d'un étranger en cas de condamnation définitive à une peine d'emprisonnement ferme supérieure à deux mois ou pour atteinte à l'ordre public ou au crédit public.

« La déchéance ne peut être prononcée qu'après avis conforme de la commission instituée par l'article 25 et dans les conditions fixées par l'article 26. Toutefois, l'urgence absolue prévue à l'article 25 ne peut jamais être invoquée.

« L'intéressé est convoqué devant la commission par écrit et au moins un mois avant la date de la réunion. La convocation qui lui est notifiée doit mentionner les motifs de la mesure de déchéance envisagée. »

Art. 5 quater (nouveau).

Amendement : Après l'article 5 ter, introduire un article additionnel nouveau ainsi rédigé :

Le premier alinéa de l'article 22 de l'ordonnance précitée est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

* Art. 22. — Tout logeur professionnel qui accueillera un étranger devra en faire la déclaration à l'autorité de police dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »

Art. 6.

Amendement : Rédiger ainsi le paragraphe 2^o du texte proposé pour l'article 23 de l'ordonnance précitée :

« 2^o Si cet étranger se prévaut d'un titre de séjour qu'il sait être contrefait, falsifié, altéré ou établi sous un autre nom que le sien :

Amendement : Rédiger ainsi le paragraphe 4^o du texte proposé pour l'article 23 de l'ordonnance précitée :

« 4^o Si l'étranger est entré irrégulièrement sur le territoire français :

Amendement : Rédiger ainsi le paragraphe 5^o du texte proposé pour l'article 23 de l'ordonnance précitée :

« 5^o S'il s'est maintenu sur le territoire à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de son entrée en France sans être titulaire d'un premier titre de séjour régulièrement délivré :

Amendement : Au début du paragraphe 6^o du texte proposé pour l'article 23 de l'ordonnance précitée, remplacer les mots :

« 6^o Si l'étranger a fait...

par les mots :

« 6^o S'il a fait...

Amendement : Supprimer le paragraphe 7^o du texte proposé pour l'article 23 de l'ordonnance précitée.

Amendement : Rédiger comme suit le onzième alinéa du texte proposé pour l'article 23 de l'ordonnance précitée constituant le douzième alinéa de l'article 6 :

« Dans les autres départements, le ministre de l'Intérieur peut également déléguer aux préfets, sous les mêmes conditions, les pouvoirs qu'il tient du présent article, sauf lorsque l'expulsion est prononcée pour des motifs d'ordre public. »

Amendement : Rédiger comme suit le dernier alinéa de cet article :

« L'arrêté d'expulsion vaut ordre provisoire du Gouvernement au sens de l'article 120 du Code pénal, si l'expulsion est prononcée en application du 6^o du présent article. »

Art. 6 bis (nouveau).

Amendement : Après l'article 6, insérer un article additionnel nouveau ainsi rédigé :

Il est inséré dans l'ordonnance précitée un article 23-1 ainsi rédigé :

« *Art. 23-1.* — L'arrêté d'expulsion est rapporté ou abrogé le cas échéant dans les formes où il est intervenu. Sauf lorsqu'il a été pris pour des motifs d'ordre public, cet arrêté devient caduc à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de sa signature. »

Art. 8.

Amendement : Rédiger ainsi cet article :

L'article 25 de l'ordonnance précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. 25.* — La commission prévue à l'article précédent est composée :

« — du Président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département ;

« — du chef du service des étrangers à la préfecture ;

« — d'un conseiller de tribunal administratif ou, en cas d'empêchement, d'un fonctionnaire désigné par le ministre de l'Intérieur. »

Art. 9 (nouveau).

Amendement : Après l'article 8, introduire un article additionnel nouveau ainsi rédigé :

Il est ajouté à l'ordonnance précitée un article 34-1 ainsi rédigé :

« *Art. 34-1.* — Les dispositions du chapitre IV de la présente ordonnance sont applicables aux départements d'outre-mer. »

Intitulé du projet de loi.

Amendement : Rédiger comme suit l'intitulé du projet de loi :

« *Projet de loi relatif à la prévention de l'immigration clandestine et portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'Office national d'immigration.* »

ANNEXE 1

LES TITRES DE SEJOUR

Le titre de séjour est exigé de tout étranger de plus de seize ans désirant séjourner en France pour une période supérieure à trois mois. Le premier titre doit être demandé dans les huit jours de l'entrée en France, ou (pour ceux qui y séjournaient déjà) au plus tard huit jours avant l'expiration de la seizième année.

Résidents	Titulaires	Durée de la carte	Condition d'octroi	Renouvellement	Retrait
Temporaires	<p>Les étrangers venus en France sans volonté de s'y fixer (travailleurs temporaires ou saisonniers, touristes, étudiants) ;</p> <p>Les étrangers nouvellement arrivés ;</p> <p>Les étrangers que l'administration n'a pas cru devoir autoriser à résider à titre ordinaire ou privilégié, ou qui n'ont pas sollicité de carte de résident ordinaire ou privilégié.</p>	Un an maximum et dans la limite de la durée de validité des documents et visas exigés à l'entrée en France.	<p>1. Présenter un certificat médical.</p> <p>2. Présenter une autorisation de travail (travailleurs temporaires ou saisonniers), ou justifier de moyens d'existence suffisants (touristes, étudiants).</p> <p>3. Présenter un certificat d'inscription dans une faculté (étudiants) ou souscrire un engagement de ne se livrer à aucune activité professionnelle (touristes).</p>	Renouvellement discrétionnaire, qui ne peut en tout état de cause être accordé que si l'intéressé remplit les conditions légales.	Retrait à tout moment s'il est établi que l'intéressé cesse de remplir les conditions légales ou s'il fait l'objet de renseignements défavorables.

Résidents	Titulaires	Durée de la carte	Condition d'octroi	Renouvellement	Retrait
Ordinaires	Etrangers qui désirent établir leur résidence en France.	3 ans.	<ol style="list-style-type: none"> Justifier d'un séjour régulier d'un an sur notre territoire. Présenter un certificat médical. Présenter les autorisations de travail (ou d'exercer une autre profession réglementée) nécessaires, ou bien justifier de ressources suffisantes (pour ceux qui n'ont l'intention de se livrer à aucune activité professionnelle). 	<p>Renouvellement à la demande de l'intéressé souscrits au cours du dernier trimestre précédant l'expiration de la validité de la carte.</p> <p>Est accordé si l'intéressé remplit les conditions relatives aux ressources ou à l'exercice d'une activité professionnelle.</p>	<p>Retrait lorsque l'intéressé fait l'objet d'une mesure d'expulsion.</p> <p>Retrait possible lorsqu'il a quitté la France pendant plus de six mois, sans motif reconnu valable.</p> <p>ou se trouve de son fait sans emploi ni ressources régulières depuis plus de six mois.</p>
Privilégiés	Etrangers qui veulent s'installer durablement en France.	10 ans.	<ol style="list-style-type: none"> Justifier d'une résidence non interrompue d'au moins trois ans (réduits à un an en particulier pour les étrangers mariés à un ressortissant français, ou qui sont pères, ou mères d'un enfant français). Satisfaire à un examen médical. Satisfaire à une enquête administrative. 	<p>Renouvellement de plein droit, après demande souscrite au cours du dernier trimestre précédant l'expiration de la validité de la carte.</p>	<p>Déchéance par arrêté du ministre de l'Intérieur :</p> <ul style="list-style-type: none"> obligatoire, en cas d'absence de plus de six mois consécutifs hors de France, sans autorisation du ministre de l'Intérieur ; facultative dans les autres cas. <p>Toujours prononcée après avis de la commission compétente en matière d'expulsion.</p> <p>A pour conséquence de transformer l'intéressé en résident ordinaire ou temporaire.</p>

ANNEXE 2

PÉNALITÉS APPLICABLES EN CAS D'INFRACTION A LA POLICE DES ÉTRANGERS

I. — SANCTIONS PÉNALES INFLIGÉES AUX INTÉRESSÉS

Nature de l'infraction	Textes	Pénalité
Entrée clandestine ou irrégulière	Article 19 de l'ordonnance du 2 novembre 1945.	— Amende de 180 F à 8.000 F. — Emprisonnement d'un mois à un an.
Utilisation de faux passeports ou visas : a) contrefaçon ou usage de documents falsifiés ;	Article 153 du Code pénal.	— Amende de 1.500 F à 20.000 F. — Emprisonnement de six mois à trois ans.
b) délivrance induue de documents.	Article 154 du Code pénal.	— Amende de 500 F à 8.000 F. — Emprisonnement de trois mois à deux ans.
Défaut de titre de séjour :		
a) <i>Droit commun</i> ;	Décret n° 58-1303 du 28 décembre 1958.	— Amende de 1.000 F à 2.000 F. — Emprisonnement de dix jours à deux mois.
b) <i>C.E.E.</i>	Article 16 du décret n° 70-29 du 5 janvier 1970.	— Idem.
Refus d'exécuter un arrêté d'expulsion (ou retour en France malgré un arrêté d'expulsion).	Article 27 de l'ordonnance du 2 novembre 1945.	— Emprisonnement de six mois à trois ans.
Refus de quitter le territoire, en cas de vagabondage.	Article 272 du Code pénal et article 27 de l'ordonnance du 2 novembre 1945.	— Emprisonnement de six mois à trois ans.
Refus de se soumettre à un arrêté d'assignation à résidence (pour les étrangers qui font l'objet d'un arrêté ou d'une proposition d'expulsion).	Article 28 de l'ordonnance du 2 novembre 1945.	— Emprisonnement de six mois à trois ans.

II. — SANCTIONS PENALES INFLIGÉES A DES TIERS

Nature de l'infraction	Textes	Pénalités
<p>Aide directe ou indirecte au séjour irrégulier d'un étranger :</p> <p>a) <i>Droit commun.</i></p>	<p>Article 21 de l'ordonnance du 2 novembre 1945.</p>	<p align="center"><i>Peines principales.</i></p> <p>— Amende de 2.000 F à 200.000 F. — Emprisonnement de deux mois à deux ans.</p> <p align="center"><i>Peines complémentaires.</i></p> <p>— Interdiction de séjour. — Suspension du permis de conduire. — Retrait temporaire ou définitif d'exploiter un service de transports. — Confiscation du véhicule ayant servi à commettre l'infraction.</p>
<p>b) <i>C.E.E.</i></p>	<p>Article 17 du décret n° 70-29 du 5 janvier 1970.</p>	<p>— Amende de 1.000 F à 2.000 F. — Emprisonnement de dix jours à deux mois.</p>
<p>Confection ou délivrance de faux papiers :</p> <p>a) <i>Confection de faux papiers ;</i></p>	<p>Article 153 du Code pénal.</p>	<p>— Amende de 1.500 F à 20.000 F. — Emprisonnement de six mois à trois ans.</p>
<p>b) <i>Délivrance de faux papiers par un fonctionnaire (ou par son intermédiaire).</i></p>	<p>Article 154 du Code pénal.</p>	<p>— Amende de 1.500 F à 20.000 F. — Emprisonnement d'un an à quatre ans (sans préjudice des peines plus graves prévues en cas de concussion).</p>
<p>Défaut de déclaration du logeur.</p>	<p>Article 22 de l'ordonnance du 2 novembre 1945.</p>	<p>— Amende de 80 F à 160 F.</p>

ANNEXE 3

DÉCLARATION DES NATIONS UNIES SUR L'ASILE TERRITORIAL

L'Assemblée générale,

Notant que les buts énoncés dans la Charte des Nations unies sont de maintenir la paix et la sécurité internationales, de développer des relations amicales entre toutes les nations et de réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire et en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.

Tenant compte du fait que la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose, en son article 14 :

« 1. Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays ;

« 2. Ce droit ne peut être invoqué dans le cas de poursuites réellement fondées sur un crime de droit commun ou sur des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies. »

Rappelant d'autre part qu'il est dit au paragraphe 2 de l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme :

« Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays. »

Reconnaissant que l'octroi par un Etat de l'asile à des personnes fondées à invoquer l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme est un acte pacifique et humanitaire et qui, en tant que tel, ne saurait être considéré inamical à l'égard d'un autre Etat.

Recommande que, sans préjudice des instruments existants ayant trait à l'asile et au statut des réfugiés et des apatrides, les Etats s'inspirent, dans leurs pratiques relatives à l'asile territorial, des principes ci-après :

Article premier. — 1. L'asile accordé par un Etat, dans l'exercice de sa souveraineté à des personnes fondées à invoquer l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, y compris celles qui luttent contre le colonialisme, doit être respecté par tous les autres Etats.

2. Le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile ne peut être invoqué par des personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes.

3. Il appartient à l'Etat qui accorde asile de qualifier les causes qui le motivent.

Art. 2. — 1. La communauté internationale doit se préoccuper de la situation des personnes visées au paragraphe 1 de l'article premier, sous réserve de la souveraineté des Etats et des buts et principes des Nations unies.

2. Lorsqu'un Etat éprouve des difficultés à donner ou à continuer de donner asile, les Etats doivent, individuellement ou en commun, ou par l'intermédiaire de l'organisation des Nations unies, envisager les mesures qu'il y aurait lieu de prendre, dans un esprit de solidarité internationale, pour soulager le fardeau de cet Etat.

Art. 3. — 1. Aucune personne visée au paragraphe 1 de l'article premier ne sera soumise à des mesures telles que le refus d'admission à la frontière ou, si elle est déjà entrée dans le territoire où elle cherchait asile, l'expulsion ou le refoulement vers tout Etat où elle risque d'être victime de persécutions.

2. Il ne pourra être dérogé au principe énoncé ci-dessus que pour des raisons majeures de sécurité nationale ou pour protéger la population, comme dans le cas d'un afflux en masse de personnes.

3. Si un Etat décide en tout état de cause qu'une dérogation au principe énoncé au paragraphe 1 du présent article serait justifiée, il envisagera la possibilité de donner à l'intéressé, dans les conditions qui lui paraîtront appropriées, la faculté de se rendre dans un autre Etat, soit en lui accordant un asile provisoire, soit autrement.

Art. 4. — Les Etats qui accordent l'asile ne doivent pas permettre que les personnes auxquelles l'asile a été accordé se livrent à des activités contraires aux buts et aux principes des Nations unies.

*1631^e séance plénière
14 décembre 1967*

ANNEXE 4

**ARRÊT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS
DU 10 AVRIL 1973 « BERNADETTE DEVLIN »**

Vu la requête présentée pour la demoiselle Devlin Bernadette, demeurant à Cooksbown (Irlande du Nord) 9 Rathleg, ladite requête enregistrée au greffe le 29 mai 1972 et tendant à ce qu'il plaise au tribunal annuler la décision par laquelle le ministre de l'Intérieur a refusé à l'intéressée l'accès du territoire français.

Ce faire attendu que la requérante, arrivée le 14 mars 1972, à l'aéroport de Bordeaux, en vue de prononcer une conférence sur les problèmes de l'Irlande du Nord, a été placée de force dans un avion repartant pour Londres ; que l'interdiction formelle de pénétrer en territoire français lui a été notifiée verbalement alors qu'elle ne comprend pas le français ; que la décision du Ministre est entachée d'excès de pouvoir étant intervenue sans raison et sans motif et s'adressant au surplus à un député d'un pays ami ; que cette décision n'est pas non plus justifiée sur le plan de l'ordre public ; qu'aucune mesure ne lui a été notifiée dans le passé.

Ensemble l'ordonnance du 4 mai 1972 du président du tribunal administratif de Bordeaux transmettant le dossier de l'instance susvisée au président de la section du Conseil d'Etat et l'ordonnance en date du 19 mai 1972 par laquelle le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a désigné le tribunal administratif de Paris pour connaître de la requête susvisée de la demoiselle Devlin ;

Vu enregistrées comme ci-dessus le 19 juin 1972 les observations en défense présentées par le ministre de l'Intérieur et tendant au rejet de la requête par les motifs que le but du voyage de la demoiselle Devlin était de tenir une conférence de presse sur la situation en Irlande du Nord et de participer à une manifestation sur la résistance irlandaise ; qu'en raison des prises de position de la requérante en faveur de l'action violente de telles activités pouvaient être considérées comme susceptibles de troubler l'ordre public ; que le refus d'admission prononcé à l'égard d'une étrangère non résidente est un pouvoir du Gouvernement reconnu par le droit international et consacré par la jurisprudence administrative ; que la mesure a été prise en mai 1971 alors que la venue en France de la demoiselle Devlin, qui venait se livrer à des activités à caractère politique, était annoncée ; que la situation était inchangée le 14 mars 1972 lors du voyage à Bordeaux de la demoiselle Devlin ;

Vu, enregistrées comme ci-dessus le 24 juillet 1972, les observations en réplique présentées pour la demoiselle Devlin et tendant aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens et par les motifs que la demoiselle Devlin ayant la double nationalité, britannique et irlandaise, était en possession d'un passeport irlandais ; qu'en dehors d'une conférence ordinaire elle devait prononcer une conférence de presse dont le sujet n'avait même pas été précisé ; que le Ministre cite l'Institut d'action économique et social alors qu'il s'agit de l'Institut aquitain économique et social ; que l'arrêt du Conseil d'Etat cité par le Ministre n'existe pas ; que la requérante, député au Parlement de Londres, venait évidemment en France pour parler politique ; que le Ministre ne dévoile pas « les informations qu'ils possède » ; que la police a précisé à la requérante qu'elle était expulsée parce qu'elle avait lancé un appel à la violence ; que la requérante n'a pas pu lire le document qui lui était présenté ; que le Ministre a donné la raison de sa décision en réponse aux questions écrites des sieurs Rocard et Erys au *Journal officiel* du 6 mai 1972 ; que la requérante n'a jamais prononcé la phrase qui lui était attribuée ; qu'ainsi l'appréciation du Ministre repose sur des faits matériellement inexacts ; que le détournement de pouvoir est manifeste et la menace pour l'ordre public purement illusoire ;

Vu, enregistrées comme ci-dessus le 18 août 1972 les nouvelles observations présentées par le ministre de l'Intérieur et tendant au rejet de la requête par les mêmes moyens et par les motifs qu'il est significatif que la requérante n'ait pas voulu faire usage à l'entrée du territoire français de sa qualité de député ni de sa nationalité britannique ; qu'il est établi qu'elle se rendait à Bordeaux pour participer à un meeting sur la résistance irlandaise précédé d'une conférence de presse ; que l'admission temporaire sur le territoire d'un Etat ne constitue pas un droit pour un étranger ; que les étrangers sont tenus d'observer sur le territoire des Etats qui les ont admis à séjourner une certaine réserve sur le plan politique alors que la demoiselle Devlin avait lancé lors d'une réunion publique tenue le 11 novembre 1970 à Paris un appel caractérisé à la violence ; que des interviews accordées par elle à des journaux français en novembre 1970 précisent les buts et les moyens qu'elle assigne à l'action révolutionnaire ; que ces faits ont été à la base de la décision du 13 mai 1971 ; que le procès-verbal de notification du 14 mars 1972 est produit à l'appui des présentes observations ; que la décision attaquée est entièrement fondée.

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Considérant qu'aux termes de l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 « tout étranger doit, pour entrer en France, être muni des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur » ; que, toutefois, *l'autorité administrative, usant des pouvoirs de police générale qu'elle possède en matière d'entrée, de circulation et de séjour des étrangers, peut interdire à ceux-ci, pour des motifs de sécurité publique, de pénétrer en France, même s'ils remplissent les conditions exigées par les dispositions précitées ;*

Considérant, d'une part, que la décision attaquée a été prise le 13 mai 1971 par le directeur de la réglementation, agissant par délégation du ministre de l'Intérieur ; qu'il résulte de l'instruction, qu'à cette époque, la demoiselle Devlin, de nationalité irlandaise et britannique, député à la Chambre des Communes du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, se proposait de venir en France en vue de se livrer à des activités à caractère politique ; que pour lui interdire l'accès du territoire français le ministre de l'Intérieur s'est fondé sur la menace pour l'ordre public que l'exercice de telles activités était susceptible de constituer dans les circonstances du moment en raison des prises de position publiques de l'intéressée en faveur de l'action violente ; que cette situation demeurait inchangée au 14 mars 1972 lorsque la décision attaquée a été notifiée, à l'aéroport de Bordeaux-Mérignac, à la demoiselle Devlin qui venait, à Bordeaux, participer à des réunions et manifestations publiques ; que l'appréciation à laquelle s'est livré le ministre de l'Intérieur ne repose pas sur des faits matériellement inexacts et qu'en l'absence d'erreur manifeste une telle appréciation n'est pas susceptible d'être discutée devant la juridiction administrative ;

Considérant, d'autre part, qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'exigeait que cette décision fut motivée ; que la décision attaquée n'est pas entachée d'erreur de droit et que le détournement de pouvoir n'est pas établi ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la demoiselle Devlin n'est pas fondée à soutenir qu'en lui refusant l'accès du territoire français le ministre de l'Intérieur a commis un excès de pouvoir ; que la requérante doit supporter les dépens ;

Décide :

Article premier. — La requête susvisée de la demoiselle Devlin est rejetée.

Art. 2. — La demoiselle Devlin supportera les dépens.

Art. 3. — Expéditions du présent jugement seront notifiées dans les conditions prévues à l'article 50 bis de la loi du 22 juillet 1889.

ANNEXE 5

DÉCRET N° 78-1154 DU 9 DÉCEMBRE 1978
pris pour l'application de l'article 120 du Code pénal aux étrangers faisant
l'objet d'un arrêté d'expulsion.

Le Premier ministre,

Sur le rapport du garde des Sceaux, ministre de la Justice, et du ministre de l'Intérieur,

Vu l'article 120 du Code pénal ;

Vu les articles 724 et 725 du Code de procédure pénale ;

Après avis du Conseil d'Etat,

Décète :

Article premier. — Le ministre de l'Intérieur est seul habilité à donner par arrêté motivé l'ordre provisoire du Gouvernement prévu par l'article 120 du Code pénal. Ce pouvoir ne peut pas être délégué.

Art. 2. — Il est procédé à la formalité d'écrou au vu de l'ampliation de l'arrêté du ministre de l'Intérieur et d'un procès-verbal par lequel aura été constatée l'impossibilité d'exécuter immédiatement la mesure d'expulsion.

Art. 3. — Le procureur de la République dans le ressort duquel est situé l'établissement pénitentiaire est informé par le chef de l'établissement de l'incarcération ou du maintien en détention de tout étranger faisant l'objet de l'arrêté d'expulsion.

Il veille à ce que la durée du séjour dans l'établissement pénitentiaire soit limitée au temps strictement nécessaire à l'exécution effective de l'expulsion.

Il statue sur toute difficulté concernant le régime de détention. Il est tenu informé de toute mesure d'élargissement.

Art. 4. — L'étranger retenu en vertu des dispositions de l'article 120 du Code pénal doit être placé dans des locaux distincts de ceux qui sont affectés aux prévenus et aux condamnés.

Il peut recevoir des lettres, écrire à toute personne de son choix et il est autorisé à recevoir des visites. Les permis de visite sont délivrés par le procureur de la République.

Art. 5. — Le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, et le ministre de l'Intérieur sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 9 décembre 1978.

RAYMOND BARRE.

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'Intérieur.

CHRISTIAN BONNET.

Le Garde des Sceaux, ministre de la Justice,
ALAIN PEYREFITTE.

ANNEXE 6

DIRECTIVE N° 64/221/C.E.E. DU CONSEIL

pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (25 février 1964).

Le Conseil de la communauté économique européenne,

Vu le traité instituant la Communauté économique européenne et notamment son article 56, paragraphe 2 ;

Vu le règlement n° 15 du Conseil du 16 août 1961 relatif aux premières mesures pour la réalisation de la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté et notamment son article 47 ;

Vu la directive du Conseil du 16 août 1961 en matière de procédures et pratiques administratives relatives à l'introduction, à l'emploi et au séjour des travailleurs d'un Etat membre, ainsi que leur famille, dans les autres Etats membres de la Communauté ;

Vu les programmes généraux pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services et notamment leur titre II ;

Vu la directive du Conseil du 25 février 1964 pour la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des Etats membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services ;

Vu la proposition de la Commission ;

Vu l'avis de l'Assemblée ;

Vu l'avis du Comité économique et social.

Considérant que la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives prévoyant un régime spécial pour les étrangers, et justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, doit porter d'abord sur les conditions de l'entrée et du séjour des ressortissants des Etats membres, qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, soit en vue d'exercer une activité salariée ou non salariée, soit en qualité de destinataires de services ;

Considérant que cette coordination suppose notamment un rapprochement des procédures suivies dans chacun des Etats membres pour faire valoir des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique en matière de déplacement et de séjour des étrangers ;

Considérant qu'il convient d'ouvrir dans chaque Etat membre, aux ressortissants des autres Etats membres, des possibilités suffisantes de recours contre les actes administratifs dans ce domaine ;

Considérant qu'une énumération des maladies, et infirmités pouvant mettre en danger la santé publique, l'ordre public et la sécurité publique serait peu pratique et difficilement exhaustive et qu'il suffit de réunir ces affections par groupes ;

A arrêté la présente directive :

Article premier. — 1. Les dispositions de la présente directive visent les ressortissants d'un Etat membre qui séjournent ou se rendent dans un autre Etat membre de la Communauté, soit en vue d'exercer une activité salariée ou non salariée, soit en qualité de destinataires de services.

2. Ces dispositions s'appliquent également au conjoint et aux membres de la famille qui répondent aux conditions des règlements et directives pris dans ce domaine en exécution du traité.

Art. 2. — 1. La présente directive concerne les dispositions relatives à l'entrée sur le territoire, à la délivrance ou au renouvellement du titre de séjour, ou à l'éloignement du territoire, qui sont prises par les Etats membres pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.

2. Ces raisons ne peuvent être invoquées à des fins économiques.

Art. 3. — 1. Les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu qui en fait l'objet.

2. La seule existence de condamnations pénales ne peut automatiquement motiver ces mesures.

3. La péremption du document d'identité qui a permis l'entrée dans le pays d'accueil et la délivrance du titre de séjour ne peuvent justifier l'éloignement du territoire.

4. L'Etat qui a délivré le document d'identité recevra sans formalité sur son territoire le titulaire de ce document, même si celui-ci est périmé ou si la nationalité du titulaire est contestée.

Art. 4. — 1. Les seules maladies ou infirmités pouvant justifier le refus d'entrée sur le territoire ou de délivrance du premier titre de séjour sont celles qui figurent à la liste en annexe.

2. La surveillance de maladies ou d'infirmités après la délivrance du premier titre de séjour ne peut justifier le refus de renouvellement du titre de séjour ou l'éloignement du territoire.

3. Les Etats membres ne peuvent instaurer de nouvelles dispositions et pratiques plus restrictives que celles en vigueur à la date de la notification de la présente directive.

Art. 5. — 1. La décision concernant l'octroi ou le refus du premier titre de séjour doit être prise dans les plus brefs délais et au plus tard dans les six mois de la demande.

L'intéressé est admis à demeurer provisoirement sur le territoire jusqu'à la décision d'octroi ou de refus du titre de séjour.

2. Le pays d'accueil peut, dans les cas où il le juge indispensable, demander à l'Etat membre d'origine et éventuellement aux autres Etats membres des renseignements sur les antécédents judiciaires du requérant. Cette consultation ne peut avoir un caractère systématique.

L'Etat membre consulté doit faire parvenir sa réponse dans un délai de deux mois.

Art. 6. — Les raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique qui sont à la base d'une décision le concernant, sont portées à la connaissance de l'intéressé, à moins que des motifs intéressant la sûreté de l'Etat ne s'y opposent.

Art. 7. — La décision de refus de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour ou la décision d'éloignement du territoire est notifiée à l'intéressé. La notification comporte l'indication du délai imparti pour quitter le territoire. Sauf urgence, ce délai ne peut être inférieur à quinze jours lorsque l'intéressé n'a pas encore reçu de titre de séjour et à un mois dans les autres cas.

Art. 8. — L'intéressé doit pouvoir introduire contre la décision d'entrée, de refus de délivrance ou de refus de renouvellement du titre de séjour, ou contre la décision d'éloignement du territoire, les recours ouverts aux nationaux contre les actes administratifs.

Art. 9. — 1. En l'absence de possibilités de recours judiciaires ou si ces recours ne portent que sur la légalité de la décision ou s'ils n'ont pas effet suspensif, la décision de refus de renouvellement du titre de séjour ou la décision d'éloignement du territoire d'un porteur d'un titre de séjour n'est prise par l'autorité administrative, à moins d'urgence, qu'après avis donné par une autorité compétente du pays d'accueil devant laquelle l'intéressé doit pouvoir faire valoir ses moyens de défense et se faire assister ou représenter dans les conditions de procédure prévues par la législation nationale.

Cette autorité doit être différente de celle qualifiée pour prendre la décision de refus de renouvellement du titre de séjour ou la décision d'éloignement.

2. Les décisions de refus de délivrance du premier titre de séjour ainsi que les décisions d'éloignement avant toute délivrance d'un tel titre sont soumises, à la demande de l'intéressé, à l'examen de l'autorité dont l'avis préalable est prévu au paragraphe 1. L'intéressé est alors autorisé à présenter en personne ses moyens de défense à moins que des raisons de sûreté de l'Etat ne s'y opposent.

Art. 10. — 1. Les Etats membres mettent en vigueur les mesures nécessaires pour se conformer à la présente directive, dans un délai de six mois à compter de sa notification et en informent immédiatement la Commission.

2. Les Etats membres veillent à communiquer à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.

ANNEXE 7

DROIT COMPARÉ (1)

Article premier du projet :

L'ENTRÉE EN FRANCE

DISPOSITIONS EQUIVALENTES DANS LES LEGISLATIONS ETRANGERES

Belgique.

21 décembre 1965. — Arrêté royal relatif aux conditions d'entrée de séjour et d'établissement des étrangers en Belgique, modifié par les arrêtés royaux du 13 mai 1968 et du 11 juillet 1969 (M.B. des 31 décembre 1965, 14 juin 1968 et 14 août 1969).

Art. 2. — L'autorisation d'entrer en Belgique est, sauf pour les Luxembourgeois et les Néerlandais, refusée à l'étranger qui ne dispose pas de moyens de subsistance suffisants ou de la possibilité de les acquérir par l'exercice, régulier, d'une activité lucrative.

Elle est également refusée à l'étranger signalé comme indésirable en Belgique.

Elle peut être refusée, sur instructions du ministre de la Justice, lorsque la présence de l'étranger en Belgique est considérée comme susceptible d'y compromettre la tranquillité publique, l'ordre public ou la sécurité du pays.

Danemark.

Loi sur l'entrée et le séjour des étrangers.

Art. 2. — Un étranger qui désire entrer dans le pays peut être expulsé :

1° quand il ne remplit pas les décisions fixées en vertu de l'article premier quant aux titres de voyage et visa ;

2° quand il est à supposer qu'il gagnera sa vie, totalement ou partiellement, d'une manière illégale ou malhonnête, ou que son entrée constitue une violation eu égard à l'ordre et la santé publics, parce qu'il abuse de stupéfiants, y compris des médicaments euphoriques ;

3° quand il est à supposer, à cause d'une peine privative de liberté infligée auparavant ou pour une autre raison spéciale, qu'il entre ici pour commettre des crimes ;

4° quand son entrée, à cause d'infractions civiles commises, pour des raisons spéciales, n'est pas désirable ;

5° quand son entrée, par considération pour la sécurité de l'Etat et le maintien de l'ordre public, ou par suite de la participation à des actions, ayant un caractère hostile, dirigé contre l'Etat danois ou ses institutions, n'est pas désirable.

Grande-Bretagne.

Immigration Act 1971.

Refus d'entrée.

L'entrée dans le Royaume-Uni est réglementée par l'Immigration Act de 1971 complété par diverses dispositions relatives aux ressortissants de la Communauté économique européenne. L'exécution et le contrôle de cette réglementation relèvent du ministère de l'Intérieur.

(1) Sources : Document établi par le ministère de l'Intérieur.

Tout ressortissant étranger soumis au contrôle de l'immigration qui souhaite entrer dans le Royaume-Uni peut se voir opposer un refus d'entrée s'il ne répond pas aux qualifications relatives au contrôle des admissions, ou s'il entre dans l'une des catégories suivantes qui entraînent une opposition à l'accès sur le territoire britannique :

a) s'il ne dispose pas d'un document de voyage valable ou s'il n'a pas une possibilité suffisante de retour dans un autre pays, ou s'il n'a pas de visa ou une autorisation d'entrée dans les cas où un tel visa ou une autorisation d'entrée est exigé ;

b) pour des raisons médicales ;

c) pour des motifs touchant des activités criminelles ou délictuelles ;

d) s'il a fait précédemment l'objet d'un arrêté d'expulsion ;

e) si son exclusion du territoire est jugée indispensable pour le bien public (section 3 de l'Immigration Act, paragraphes 58 à 66).

Italie.

Loi du 18 juin 1931.

Art. 152. — Les préfets des provinces frontalières peuvent éloigner des communes frontalières, pour motif d'ordre public et au moyen d'une feuille d'accompagnement, les étrangers cités à l'article 150, en rendant compte au ministre de l'Intérieur en cas d'urgence, ou refouler de la frontière les étrangers n'ayant pas de répondant ou dépourvus de ressources suffisantes.

Règlement d'application.

Art. 271. — Les étrangers indigents, les prostituées, les vagabonds ou les mendiants sont expulsés ou refoulés de la frontière en application de l'article 152 de cette loi.

Norvège.

Loi du 19 juin 1969.

On doit, en général, refuser l'entrée dans le royaume (refouler) à un étranger :

a) Quand il n'a pas de passeport valide ou autre papier d'identité admis. *cf. par. 3b et c*, ou n'a pas le visum là où il est nécessaire.

b) Quand il n'a pas de permis de travail et qu'il y a lieu de croire qu'il a l'intention de chercher ou d'accepter du travail dans le royaume.

c) Quand il y a lieu de croire qu'il n'a pas les moyens suffisants pour vivre dans le royaume.

d) Quand il y a lieu de croire qu'il a l'intention de chercher à subvenir à ses moyens, entièrement ou partiellement, d'une manière illégale ou malhonnête, ou comme vagabond, etc.

e) Quand il y a lieu de croire qu'il a été condamné ici ou à l'étranger, ou qu'on craigne qu'il soit capable de commettre des actions criminelles dans le royaume.

f) Quand il est expulsé du royaume par une décision d'expulsion qui est encore en vigueur et qu'il n'a pas eu l'autorisation d'entrer.

g) Quand il est expulsé du Danemark, de Finlande, d'Islande ou de Suède par une décision d'expulsion qui est encore en vigueur et qu'il n'a pas eu l'autorisation d'entrer dans le royaume.

Un étranger peut également être refoulé sur décision de l'autorité concernée, si sa situation l'exige.

Si un étranger prétend qu'il est réfugié politique et qu'il rend vraisemblablement l'exactitude de son assertion, le refoulement ne doit pas avoir lieu avant que son cas ait été présenté au Bureau national des étrangers.

Pays-Bas.

Loi du 13 janvier 1965 et décrets des 19 et 22 septembre 1966.

L'étranger est admis :

— sur présentation d'un titre de voyage valable ;

— d'un visa sous réserve des conventions internationales.

Son admission peut être refusée :

- s'il ne dispose pas manifestement de ressources suffisantes ;
- si sa présence peut constituer un trouble à l'ordre public ou à la sécurité de l'Etat ;
- s'il pénètre illégalement sur le territoire.

République fédérale d'Allemagne.

Loi fédérale sur l'immigration.

Paragraphe 1. — Conditions générales.

(1) Les étrangers peuvent, dans les conditions prévues à la présente loi, pénétrer sur le territoire dans lequel elle est applicable et y séjourner.

(2) L'étranger et toute personne qui n'est pas Allemand au sens de l'art. 116 paragraphe 1 de la loi fondamentale.

Paragraphe 2. — Autorisation de séjour.

(1) Les étrangers qui pénètrent sur le territoire dans lequel s'applique la présente loi et qui veulent y séjourner sont tenus d'obtenir une autorisation de séjour. L'autorisation de séjour peut être délivrée si la présence de l'étranger ne compromet pas les intérêts de la République fédérale d'Allemagne.

(2) Sont dispensés de l'autorisation de séjour les étrangers

- 1° qui n'ont pas atteint encore l'âge de 16 ans ;
- 2° qui possèdent le statut prévu à la loi du 25 avril 1951 sur le séjour des étrangers et apatrides sur le territoire fédéral ou,
- 3° qui en sont dispensés en vertu d'accords internationaux.

(3) Le ministre fédéral de l'Intérieur peut par des dispositions réglementaires, en vue de faciliter le séjour des étrangers, disposer également que d'autres étrangers sont dispensés de l'autorisation de séjour.

(4) Le ministre fédéral de l'Intérieur peut prévoir par des dispositions réglementaires que des étrangers qui sont dispensés de l'autorisation de séjour ont l'obligation de déclarer leur séjour.

Paragraphe 3. — Obligation du passeport ou d'un document en tenant lieu.

Paragraphe 5. — Autorisation de séjour.

(1) L'autorisation de séjour (paragraphe 2, sous-paragraphe 1) peut être délivrée avant l'entrée ou après l'entrée.

(2) Le ministre fédéral de l'Intérieur peut déterminer par des dispositions réglementaires, si les intérêts de la République fédérale d'Allemagne l'exigent, que l'autorisation de séjour doit être obtenue avant l'entrée sous la forme d'un visa.

(3) Un visa de transit peut, même si les conditions nécessaires pour un séjour ne sont pas réunies, être délivré dès lors que le départ est assuré dans le délai prévu et que le transit ne compromet pas les intérêts de la République fédérale d'Allemagne.

Article 3 du projet.

RE: US D'ENTRÉE

DISPOSITIONS EQUIVALENTES DANS LES LEGISLATIONS ETRANGERES

Belgique.

Art. 7. — L'étranger qui n'aura pas exécuté volontairement la mesure prise à son égard, pourra y être contraint par la force et, s'il en est besoin, détenu à cette fin, sans préjudice de poursuites pénales.

La détention ne pourra excéder un mois.

L'étranger sera reconduit à la frontière de son choix ou autorisé à s'embarquer pour le pays de destination qu'il choisira, à condition qu'il soit en possession des documents requis pour pouvoir s'y rendre.

Grande-Bretagne.

Immigration Act 1971.

1. Une personne dont l'entrée a été refusée peut être immédiatement renvoyée ou être détenue temporairement pour l'examen de son cas ou en attendant son renvoi.

2. Quand un expulsé n'a pas de document de voyage valable pour entrer dans un autre pays et s'il ne peut être accepté dans tout autre pays, il ne peut en pratique être expulsé. Dans ce cas, des négociations peuvent être entreprises avec le pays dont il paraît être ressortissant ou le pays où il résidait précédemment. Pendant ce temps l'étranger expulsé peut être maintenu en détention

Norvège.

Loi du 27 juillet 1956.

Paragraphe 16. — Jusqu'à ce que la décision de refoulement, de renvoi, d'interdiction ou d'expulsion soit prise, l'étranger concerné peut être arrêté ou mis en détention préventive suivant les règles des paragraphes 231 et suivants du Code de procédure pénale. Quand la décision est prise, il peut aussi être arrêté et mis en détention préventive jusqu'à ce que la décision puisse être mise à exécution.

Pays-Bas.

Loi du 13 janvier 1965.

Généralement un étranger expulsé dispose d'un délai « raisonnable » pour partir (2 semaines).

Toutefois il peut être détenu en attendant son expulsion si l'ordre public, la tranquillité publique ou la sécurité nationale l'exigent.

République fédérale allemande.

a) *Détention préparatoire.*

Un étranger doit être mis en détention en vue de la préparation d'une mesure d'expulsion lorsqu'il n'est pas possible de prendre immédiatement une décision sur l'expulsion et que le refoulement serait gravement compromis ou rendu plus difficile dans la mise en détention. La détention ne doit pas dépasser 6 semaines.

b) *Détention en garantie d'exécution.*

Un étranger doit être mis en détention d'éloignement lorsque la détention est nécessaire pour garantir le refoulement. La détention en vue du refoulement peut être ordonnée pour une durée allant jusqu'à 6 mois et être prolongée à concurrence d'une durée totale d'un an.

La requête en vue de la détention pour refoulement doit être adressée au tribunal de première instance (conformément à la loi sur la procédure judiciaire en matière de mesures privatives de liberté du 29 juin 1956).

Si l'étranger se trouve en détention pour préparation de l'expulsion, et que la décision d'expulsion est prise, il y a lieu de demander immédiatement la détention pour la garantie du refoulement lorsque la détention doit durer plus de 6 semaines.

Article 6 du projet.

L'EXPULSION

DISPOSITIONS EQUIVALENTES DANS LES LEGISLATIONS ETRANGERES

République fédérale d'Allemagne.

Loi du 28 avril 1965.

Paragraphe 10. -- Expulsion.

1. — Un étranger peut être expulsé :

1° s'il met en danger l'ordre fondamental libre et démocratique ou la sécurité de la République fédérale d'Allemagne ;

2° s'il a été condamné pour un délit ou pour un fait qui serait un délit sur le territoire où s'applique la présente loi ;

3° s'il a fait l'objet d'une mesure privative de liberté de correction ou de sauvegarde, d'une mesure de placement dans un établissement de travail ou dans un asile psychiatrique, ou s'il a été soumis à une mesure d'assistance éducative dans un foyer ;

4° s'il contrevient à une disposition du droit fiscal y compris la législation douanière, le droit de monopole ou le droit du commerce extérieur ou s'il contrevient à une interdiction ou une limitation d'importation, d'exportation, de transit ou de transport ;

5° s'il contrevient à une disposition concernant l'exercice d'une profession ou d'une activité artisanale ou d'une activité lucrative salariée ;

6° s'il contrevient à une disposition sur le droit du séjour ;

7° s'il fournit à un service public dans un but frauduleux de fausses indications sur sa personne, sa santé, sa famille, sa nationalité, sa profession ou sa situation économique ou s'il refuse de fournir ces indications ;

8° s'il se livre à la mendicité, à la prostitution ou s'il circule en vagabond ;

9° s'il met en péril la santé ou la moralité publique ;

10° s'il ne peut assumer ou s'il n'assume pas sa subsistance personnelle et celle des personnes à sa charge sans le recours de l'aide sociale, ou,

11° si sa présence est de nature à compromettre pour d'autres motifs les intérêts essentiels de la République fédérale d'Allemagne.

II. -- Dans les cas visés au sous-paragraphe 1 chiffres 4 et 9 les renseignements nécessaires peuvent être fournis aux autorités chargées de l'exécution de la présente loi.

Belgique.

Art. 4 (L. du 30.4.1964). — A. - Le Roi peut expulser l'étranger qui a obtenu le permis d'établissement dans le Royaume :

1° lorsqu'il juge sa présence dangereuse ou nuisible pour l'ordre public ou la sécurité du pays ;

2° si l'étranger fait l'objet de poursuites ou a été condamné, même hors du Royaume, pour crimes ou délits pouvant donner lieu à extradition.

Le ministre de la Justice peut, dans les mêmes cas, contraindre cet étranger à quitter des lieux ou régions déterminés et à en demeurer éloigné, ou à résider en un lieu déterminé.

B. - L'arrêté d'expulsion pris en vertu du littéra A, 1°, devra être délibéré en Conseil des ministres lorsqu'il est basé sur l'activité politique de l'étranger intéressé.

Grande-Bretagne.*Immigration Act 1971*Section 5 — **Expulsion.**

Le secrétaire d'Etat à l'Intérieur peut ordonner l'expulsion d'un ressortissant étranger, cet ordre peut intervenir à l'égard de toute personne :

- qui ayant atteint l'âge de 17 ans a commis un délit punissable d'emprisonnement et dont le tribunal recommande l'expulsion ;
- qui n'a pas observé les conditions de séjour, notamment s'il est resté au-delà de la période qui lui avait été accordée pour résider, ou qui a pris un emploi non autorisé ;
- qui est l'épouse ou l'enfant de moins de 18 ans d'un tel expulsé ;
- qui a porté atteinte au bien public.

Italie.*Loi du 18 juin 1951.*

Art. 150. — Sans préjudice des dispositions du Code pénal, les étrangers condamnés pour délit peuvent être expulsés du pays et conduits à la frontière. Le ministre de l'Intérieur, pour motifs d'ordre public, peut disposer de l'expulsion et de l'accompagnement à la frontière de l'étranger de passage ou résident sur le territoire de l'Etat.

Loi du 22 mai 1975.

Art. 25. — Compte tenu des limites imposées par les conventions internationales, les étrangers qui ne peuvent justifier de ressources suffisantes et de l'origine desdites ressources peuvent être expulsés du territoire.

Norvège.*Loi sur les étrangers du 27 juillet 1956.**Paragraphe 15.*

Le chef de la police ou celui auquel il donne autorité peut expulser du royaume tout étranger :

- a) quand il s'est sans raison valable abstenu de se présenter ou de se légitimer ;
- b) quand il agit contre une décision de renvoi ;
- c) quand durant son séjour il ne travaille pas ou vagabonde sans prouver une occupation légale ou quand il y a lieu de croire qu'il gagne sa vie, entièrement ou partiellement, par des activités illégales ou des moyens malhonnêtes ;
- d) quand, il y a moins de cinq ans, à l'étranger, il a purgé une peine ou a été condamné pour des faits qualifiés de crimes en Norvège ou a eu une conduite qui en Norvège tombe sous le coup de la législation sur le vagabondage ou l'alcoolisme ;
- e) quand il est condamné dans le royaume pour un crime ou a été condamné plusieurs fois à l'emprisonnement ou est tombé sous le coup des lois sur le vagabondage ou l'alcoolisme (au cours des trois années précédentes).

Paragraphe 17.

Si on n'accompagne pas celui qui est renvoyé ou interdit de séjour, on doit lui enjoindre de quitter le royaume immédiatement ou dans les plus brefs délais. S'il refuse d'obéir à l'injonction on doit l'accompagner.