
SÉNAT
DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.
TELEX 201176 F DIRJO PARIS



TÉLÉPHONES :
DIRECTION : (1) 40-58-75-00
ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

COMPTE RENDU INTÉGRAL

44^e SÉANCE

Séance du mardi 20 juin 1989

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. ÉTIENNE DAILLY

1. **Procès-verbal** (p. 1665).
2. **Missions d'information** (p. 1665).
3. **Dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles.** - Adoption d'un projet de loi en nouvelle lecture (p. 1665).

Discussion générale : MM. Louis Besson, ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé du logement ; Raymond Bouvier, en remplacement de M. Marcel Rudloff, rapporteur de la commission des lois ; Jean-Luc Bécart.

Clôture de la discussion générale.

Articles 1^{er} bis et 3 bis (*supprimés*)

Article 5 (p. 1667)

Amendement n° 4 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre délégué, Jacques Bellanger. - Adoption de l'amendement supprimant l'article.

Article 5 bis (p. 1667)

Amendement n° 5 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre délégué. - Adoption de l'amendement rétablissant l'article.

Article 6 (p. 1668)

Amendement n° 6 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre délégué, Jacques Bellanger. - Adoption de l'amendement rétablissant l'article.

Article 7 (p. 1668)

Amendement n° 7 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre délégué. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Articles additionnels après l'article 8 (p. 1669)

Amendement n° 1. de M. Jean-Luc Bécart. - MM. Jean-Luc Bécart, le rapporteur, le ministre délégué, Charles-Edmond Lenglet, Jacques Bellanger. - Rejet.

Amendement n° 2 de M. Jean-Luc Bécart. - M. le ministre délégué. - Rejet.

Amendement n° 3 de M. Jean-Luc Bécart. - Rejet.

Article 9. - Adoption (p. 1670)

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

4. **Dépôt de questions orales avec débat** (p. 1671).

5. **Renvoi pour avis** (p. 1671).

Suspension et reprise de la séance (p. 1671)

6. **Retrait d'une question orale avec débat** (p. 1671).

7. **Conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France.** - Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 1671).

Rappels au règlement (p. 1672)

MM. Jacques Moutet, le président.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. le président, Jacques Larché, président de la commission des lois ; Mme Hélène Luc.

Discussion générale (p. 1673)

MM. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur ; Paul Masson, le président de la commission, Charles Jolibois, rapporteur de la commission des lois ; Christian Bonnet.

Suspension et reprise de la séance (p. 1684)

MM. Guy Allouche, Xavier de Villepin, Yvon Collin, Auguste Cazalet, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. José Balarello, Jacques Golliet.

Renvoi de la suite de la discussion.

8. **Dépôt de questions orales avec débat** (p. 1696).

9. **Transmission de projets de loi** (p. 1697).

10. **Dépôt de rapports** (p. 1697).

11. **Dépôt d'un rapport d'information** (p. 1697).

12. **Dépôt d'un avis** (p. 1697).

13. **Ordre du jour** (p. 1697).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. ETIENNE DAILLY,

vice-président

La séance est ouverte à seize heures dix.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le procès-verbal de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté.

J'indique au Sénat que, la plupart des réunions des groupes politiques de la Haute Assemblée se poursuivant présentement, nos collègues demandent à être excusés de leur absence en ce début de séance.

2

MISSIONS D'INFORMATION

M. le président. L'ordre du jour appelle l'examen des demandes d'autorisation des missions d'information suivantes :

1^o Demande présentée par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, tendant à obtenir du Sénat l'autorisation de désigner deux missions d'information, la première aux Etats-Unis d'Amérique afin d'apprécier les positions de la nouvelle administration sur l'ensemble des relations entre l'Europe et les Etats-Unis d'Amérique, la seconde en Union soviétique afin d'étudier les problèmes liés au contrôle des armements et la politique militaire soviétique ;

2^o Demande présentée par la commission des affaires économiques et du Plan, tendant à obtenir du Sénat l'autorisation de désigner une mission d'information afin de participer aux travaux de la XIV^e conférence mondiale de l'énergie, qui se réunira à Montréal, au Canada ;

3^o Demande présentée par la commission des affaires sociales, tendant à obtenir du Sénat l'autorisation de désigner une mission d'information en République fédérale d'Allemagne afin d'y étudier l'organisation du régime d'assurance maladie ;

4^o Demande présentée par la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, tendant à obtenir du Sénat l'autorisation de désigner une mission d'information en Pologne, en Tchécoslovaquie et en Hongrie afin d'étudier l'évolution institutionnelle de ces pays ;

5^o Demande conjointe des présidents des cinq commissions :

- des affaires culturelles ;
 - des affaires économiques et du Plan ;
 - des affaires sociales ;
 - des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation ;
 - des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale,
- tendant à obtenir du Sénat l'autorisation de désigner une mission d'information commune ayant pour objet, dans le cadre de la mission générale de contrôle reconnue au Sénat,

d'étudier les problèmes posés par l'avenir de l'espace rural français et de proposer les éléments d'une politique d'aménagement.

Il a été donné connaissance de ces demandes au Sénat, respectivement au cours des séances des 11 et 23 mai, 2, 7 et 14 juin 1989.

Je vais consulter le Sénat sur ces demandes.

Il n'y a pas d'opposition ?...

En conséquence, les six commissions permanentes sont autorisées, en application de l'article 21 du règlement, à désigner les missions d'information qui faisaient l'objet des demandes dont j'ai donné lecture.

3

DISPOSITIONS DIVERSES EN MATIÈRE D'URBANISME ET D'AGGLOMÉRATIONS NOUVELLES

Adoption d'un projet de loi en nouvelle lecture

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, en nouvelle lecture, du projet de loi (n^o 388, 1988-1989), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, en nouvelle lecture, portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles. [Rapport n^o 399 (1988-1989).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

M. Louis Besson, ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé du logement. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, permettez-moi tout d'abord de vous faire part des regrets de M. Delebarre, qui ne peut participer à ce débat. Il présente en effet en ce moment même au conseil des ministres une communication sur la sécurité routière. Il m'a donc chargé de soutenir devant vous la discussion de ce projet de loi.

Les principales dispositions qui restent en discussion concernent les villes nouvelles et les immeubles à l'état d'abandon.

Le Gouvernement est soucieux d'assurer l'avenir des villes nouvelles en prévoyant dès maintenant un dispositif qui, après leur achèvement, donnera aux élus locaux la possibilité de choisir la formule de coopération intercommunale la mieux adaptée. Ces élus pourront notamment pérenniser le syndicat d'agglomération nouvelle ou la communauté d'agglomération nouvelle en tant que structure de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Il est, dès maintenant, nécessaire de préparer la phase d'achèvement des villes nouvelles. Si certaines, dont Melun-Sénart, ont probablement une bonne décennie devant elles, d'autres terminent actuellement leur phase majeure de développement car leurs réserves foncières sont presque totalement consommées ; c'est, par exemple, le cas d'Evry, dont le décret d'achèvement est susceptible d'intervenir en 1992, à l'expiration de l'actuelle convention triennale de finition.

Le moment est donc venu de faire connaître aux communes et à leurs élus le régime juridique qui sera prochainement le leur. Les décisions que les communes auront à prendre seront lourdes de conséquences pour l'avenir : elles mériteront donc d'être longuement réfléchies et elles ne seront véritablement prises de manière pleinement libre et responsable que si les communes ont, dès aujourd'hui, le temps d'organiser leur développement dans cette perspective.

C'est pourquoi, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le Gouvernement vous demande à nouveau de ne pas renvoyer à plus tard ce débat et de ne pas supprimer l'article 5.

L'article 6, introduit par le Sénat, concerne la représentation des communes dans les syndicats d'agglomération nouvelle. Il prévoit que les représentants de la commune seront désignés au sein même du conseil municipal. L'Assemblée nationale n'a pas accepté cet article, souhaitant que le syndicat d'agglomération nouvelle demeure dans le droit commun des syndicats de coopération intercommunale : l'article L. 163-5 du code des communes ne prévoit en effet aucune restriction pour ce qui concerne la désignation des représentants d'une commune dans un syndicat intercommunal.

Cette question avait été tranchée en 1983, lors du vote de la loi sur les villes nouvelles. L'expérience montrant que cette disposition n'a pas créé de dysfonctionnement, le Gouvernement vous proposera de ne pas rétablir l'article 6.

L'article 7, également introduit par le Sénat, est relatif à l'entrée d'une commune dans un syndicat d'agglomération nouvelle existant. Il a été modifié par l'Assemblée nationale, qui a abaissé la majorité requise. L'entrée ou la sortie d'une commune d'un syndicat d'agglomération nouvelle emporte des conséquences décisives pour la ville nouvelle. Il convient donc de maintenir les mêmes règles de majorité pour l'entrée et pour la sortie ; c'est pourquoi le Gouvernement est favorable à l'amendement n° 7, que proposera la commission des lois.

Par l'article 9, le Sénat a voulu apporter une solution aux problèmes que pose, notamment dans les communes rurales, l'abandon de terrains situés à l'intérieur de l'agglomération. Le Gouvernement adhère pleinement à cet objectif. La qualité n'est pas l'apanage des grandes villes ; il convient donc de doter les communes rurales des moyens spécifiques leur permettant de préserver et d'améliorer leur aspect.

Cependant, les modalités d'expropriation prévues par le Sénat en première et deuxième lectures ne peuvent être acceptées. En effet, les garanties constitutionnelles résultant de l'article XVII de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, garanties rappelées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 85-198 du 13 décembre 1985, ne sont pas respectées par les dispositions du projet d'article L. 25-5 : les propriétaires, connus ou inconnus, d'immeubles en état d'abandon ne doivent pas être moins bien traités que n'impose quel propriétaire exproprié.

Quel que soit le souhait légitime que l'on puisse avoir de faire cesser un état d'abandon, on ne saurait trouver là ni un degré d'urgence, ni un caractère exceptionnel, ni un enjeu national tels qu'ils puissent justifier d'aussi fortes atteintes aux garanties que notre démocratie confère à la propriété.

C'est la raison pour laquelle, en nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a précisé que l'expropriation se ferait selon le droit commun mais a, en contrepartie, réduit de trois à deux ans la durée de la procédure préalable de déclaration d'état d'abandon.

Cette nouvelle rédaction permet, d'une part, de donner satisfaction aux maires, qui souhaitent bénéficier rapidement de dispositions efficaces pour répondre à leurs besoins, d'autre part, de conserver aux propriétaires les garanties que constituent l'enquête publique, le commissaire enquêteur et l'enquête parcellaire.

Le Gouvernement vous proposera d'adopter l'article 9 sans le modifier.

Telles sont, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les quelques observations préliminaires dont je tenais à vous faire part.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Raymond Bouvier, en remplacement de M. Marcel Rudloff, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, notre éminent rapporteur, M. Marcel Rudloff, se trouvant aujourd'hui empêché, il me revient de le remplacer. Je sollicite donc toute votre indulgence.

Le Sénat est saisi, en nouvelle lecture, du projet de loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles, après l'échec de la commission mixte paritaire, qui s'est réunie le 1^{er} juin 1989.

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a, lors de sa séance du 14 juin 1989, repris la plupart des dispositions qu'elle avait adoptées en deuxième lecture. Elle s'est rapprochée des positions du Sénat sur l'article 9, relatif à la procédure d'expropriation des immeubles en état d'abandon mani-

feste. Elle n'a adopté, dans le texte du Sénat, que l'article 10, relatif à la création des zones d'aménagement différé dans les parties des plans d'occupation des sols ne bénéficiant pas du droit de préemption urbain.

Restent donc soumis à notre discussion l'article 1^{er} bis, relatif au plan d'occupation des sols et au plan de sauvegarde et de mise en valeur de Strasbourg, l'article 3 bis, qui a trait à la réunion des enquêtes publiques prévues en matière de P.O.S. - plan d'occupation des sols - et de réglementation des boisements, l'article 5, relatif aux conditions d'évolution des agglomérations nouvelles à l'issue de la phase de réalisation des opérations de construction, l'article 5 bis, qui touche à la dévolution des compétences en matière d'autorisation d'utilisation du sol dans les agglomérations nouvelles, l'article 6, qui fixe la composition du comité d'agglomération nouvelle, l'article 7, qui définit la procédure d'admission de nouvelles communes dans le syndicat d'agglomération nouvelle avant le décret d'achèvement et, enfin, l'article 9, qui définit la procédure dérogatoire d'expropriation des immeubles en état d'abandon manifeste.

En ce qui concerne l'article 1^{er} bis, compte tenu de la décision récente prise par la municipalité de Strasbourg, la commission vous proposera de suivre l'Assemblée nationale, qui a supprimé cet article.

La commission approuve également la suppression de l'article 3 bis, compte tenu des engagements pris le 24 mai dernier devant le Sénat par le ministre de l'équipement.

Les modifications apportées à l'article 9 par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture constituant des améliorations qui vont dans le sens souhaité par le Sénat, la commission des lois vous proposera d'adopter cet article dans le texte de l'Assemblée nationale.

En revanche, c'est sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle a déposés aux articles 5, 5 bis, 6 et 7 que la commission vous proposera d'adopter l'ensemble du présent projet de loi.

M. le président. La parole est à M. Bécart.

M. Jean-Luc Bécart. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous avons déjà, en première lecture, exprimé nos inquiétudes sur le présent projet de loi.

Nous avons notamment réclamé la suppression de l'article 5, qui enferme les communes dans un cadre d'où elles ne pourront plus sortir. Hier, c'était la coopération obligatoire. Demain, ce sera la perte de toute autonomie et de tout droit de sortir d'une agglomération nouvelle.

L'article 10, qui permet de créer des zones d'aménagement différé en dehors des municipalités, appelle de notre part les mêmes critiques. Nous voyons dans cette disposition une anticipation de ce que d'aucuns voudraient faire en créant, par exemple, le « Grand Paris » et en réduisant ainsi l'autonomie des villes de la région parisienne.

Je voudrais enfin évoquer l'article 11, par lequel le Gouvernement a voulu instaurer une procédure accélérée d'expropriation, en visant spécifiquement la construction du T.G.V. Nord. Ainsi, une loi qui, au départ, ne devait que valider des dispositions annulées par le tribunal administratif est devenue un « D.M.O.S. communal », dont les principales dispositions vont, selon nous, un peu trop dans le sens de la restriction de l'autonomie communale.

C'est pourquoi, si les différentes dispositions que je viens d'évoquer ne sont pas modifiées, le groupe communiste votera contre l'ensemble du texte. (*M. Garcia applaudit.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

Je rappelle qu'aux termes de l'article 42, alinéa 10, du règlement, à partir de la deuxième lecture au Sénat des projets ou propositions de loi, la discussion des articles est limitée à ceux pour lesquels les deux chambres du Parlement n'ont pas encore adopté un texte identique.

Articles 1^{er} bis et 3 bis

M. le président. Les articles 1^{er} bis et 3 bis ont été supprimés par l'Assemblée nationale.

Je ne suis saisi d'aucun amendement tendant à les rétablir.

Article 5

M. le président. « Art. 5. - Les deuxième et troisième alinéas de l'article 36 de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Dans les deux mois suivant la date de publication du décret prévu à l'article 34 ci-dessus, une ou plusieurs communes peuvent adresser au représentant de l'Etat dans le département une demande de retrait du syndicat d'agglomération nouvelle ou de la communauté d'agglomération nouvelle. Dans le même délai et selon la même procédure, une ou plusieurs communes limitrophes peuvent demander leur admission dans le syndicat ou la communauté d'agglomération nouvelle.

« Le comité syndical prévu à l'article 14 ou le conseil d'agglomération prévu à l'article 12 ainsi que les conseils municipaux des communes membres du syndicat ou de la communauté disposent d'un délai de six mois courant à compter de la même date pour se prononcer sur le retrait ou l'admission et sur leurs conditions financières et patrimoniales.

« Si le comité syndical ou le conseil d'agglomération ainsi que les deux tiers des conseils municipaux des communes membres représentant plus des trois quarts de la population ou les trois quarts des conseils municipaux représentant plus des deux tiers de la population ont donné leur accord, le retrait ou l'admission est constaté par le représentant de l'Etat dans le département.

« Par le même acte, le représentant de l'Etat peut modifier les limites territoriales des communes avec l'accord des conseils municipaux de ces communes ainsi que du comité syndical ou du conseil d'agglomération.

« Si la modification des limites territoriales des communes affecte celles des cantons, cette modification ainsi que la décision de retrait ou d'admission sont prises par décret en Conseil d'Etat.

« A l'issue de la procédure de retrait ou d'admission ou, à défaut, à l'expiration du délai mentionné au deuxième alinéa, le syndicat d'agglomération nouvelle ou la communauté d'agglomération nouvelle prend la dénomination de syndicat d'agglomération ou de communauté d'agglomération.

« Les communes membres du syndicat d'agglomération ou de la communauté d'agglomération peuvent, dans les conditions de majorité prévues au dernier alinéa de l'article 4, opter pour la transformation du syndicat d'agglomération en communauté d'agglomération ou pour la transformation de la communauté d'agglomération en syndicat d'agglomération.

« Cette option peut être exercée, soit dans un délai de trois mois à compter de la décision de retrait ou d'admission ou, si le représentant de l'Etat n'a pas été saisi d'une telle demande, dans un délai d'un an à compter de la publication du décret prévu à l'article 34, soit dans un délai de trois mois suivant un renouvellement général des conseils municipaux. »

Par amendement n° 4, M. Marcel Rudloff, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Raymond Bouvier, rapporteur. L'article 5 comporte, à notre avis, des dispositions prématurées. En outre, il va à l'encontre de l'autonomie locale et prive les collectivités composant une agglomération nouvelle de faculté de choix.

C'est la raison pour laquelle nous proposons la suppression de cet article, qui constitue le point d'opposition de fond de la commission sur ce texte.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Louis Besson, ministre délégué. Cet article revêt une importance particulière pour le Gouvernement dans la mesure où les dispositions qu'il contient sont de nature à permettre une croissance cohérente et harmonieuse des villes nouvelles. Il crée en effet, à l'achèvement de celles-ci, les conditions d'une solidarité forte entre les communes concernées, ce qui est essentiel pour l'avenir de ces agglomérations.

Or, comme je l'ai indiqué dans mon propos liminaire, certaines villes nouvelles vont s'achever prochainement. Le moment est donc venu de faire connaître aux élus des communes intéressées le régime juridique auquel elles pourront par la suite être soumises, de sorte qu'elles soient dès maintenant en mesure d'organiser leur développement dans cette perspective.

Je précise, en outre, que l'article 5 est le fruit d'un long travail mené par les élus des villes nouvelles et que ceux-ci seraient fort déçus si le Parlement ne l'adoptait pas.

C'est pourquoi le Gouvernement émet un avis défavorable sur l'amendement n° 4, qui tend à la suppression de cet article.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 4.

M. Jacques Bellanger. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Bellanger.

M. Jacques Bellanger. Le groupe socialiste rejoint la position du Gouvernement.

En effet, on nous propose de supprimer l'article 5, mais cela revient à ne pas vouloir envisager l'avenir des villes nouvelles.

On ne peut pas à la fois affirmer que cet article entame les libertés communales et refuser d'examiner ce qui peut se passer dans le futur ! Faute de contre-proposition, je ne peux voir là qu'une contradiction.

Pour des villes nouvelles comme Evry, les décrets d'achèvement interviendront dans un délai maximal de deux ans. Il est donc urgent de donner aux municipalités et aux élus concernés les indications nécessaires pour qu'ils sachent comment va évoluer le statut de ces communautés.

Telle est la raison pour laquelle nous ne pouvons approuver la suppression de cet article.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 4, repoussé par le Gouvernement.

M. Jean-Luc Bécart. Le groupe communiste vote pour. (L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 5 est supprimé.

Article 5 bis

M. le président. L'Assemblée nationale a supprimé l'article 5 bis.

Mais, par amendement n° 5, M. Marcel Rudloff, au nom de la commission, propose de le rétablir dans la rédaction suivante :

« Les deux derniers alinéas de l'article 18 de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles sont ainsi rédigés :

« Dans les zones d'aménagement concerté et les lotissements de plus de trente logements, ainsi que pour les opérations groupées de plus de trente logements, le conseil de la communauté ou le comité du syndicat d'agglomération nouvelle exerce les pouvoirs dévolus au conseil municipal en matière d'investissements.

« Le maire conserve seul les pouvoirs en matière d'autorisations d'utilisations des sols. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Raymond Bouvier, rapporteur. Cet amendement nous semble indispensable pour laisser la souveraineté aux maires en matière d'autorisation d'utilisation des sols.

Dans le cas où il ne serait pas retenu, des situations paradoxales pourraient se trouver dans lesquelles un conseiller municipal n'appartenant pas à la majorité, étant président d'une agglomération nouvelle, verrait son pouvoir s'exercer par-dessus le maire, responsable localement. Cela nous paraît inacceptable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Louis Besson, ministre délégué. Le Gouvernement est défavorable à cet amendement. En effet, dans les villes nouvelles le permis de construire est délivré au nom de l'Etat. Je rappelle que, pour les zones d'aménagement concerté ou les lotissements de plus de 30 logements, le permis de construire est délivré soit par le président du syndicat d'agglomération nouvelle si le maire a donné son accord, soit par le préfet en cas de désaccord entre le président du syndicat d'agglomération nouvelle et le maire. Ainsi, il y a bien équilibre des pouvoirs entre le président du syndicat d'agglomération nouvelle et le maire, puisque le maire a toute latitude pour se faire entendre du président du syndicat d'agglomération nouvelle au sujet du permis de construire.

L'expérience a montré que ce mécanisme fonctionnait bien. Le Gouvernement ne voit aucune raison de le changer. C'est la raison pour laquelle il n'est pas favorable à cet amendement.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 5, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'article 5 bis est donc rétabli dans cette rédaction.

Article 6

M. le président. L'article 6 a été supprimé par l'Assemblée nationale.

Mais, par amendement n° 6, M. Marcel Rudloff, au nom de la commission, propose de le rétablir dans la rédaction suivante :

« La première phrase du premier alinéa de l'article 14 de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 précitée est ainsi rédigée :

« Chaque syndicat est administré par un comité composé de membres élus, en leur sein, par les conseils municipaux des communes constituant l'agglomération nouvelle. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Raymond Bouvier, rapporteur. Par cet amendement, nous demandons que chaque syndicat qui a en main les destinées des agglomérations nouvelles puisse être administré par un comité de membres réélus en leur sein par les conseils municipaux des communes qui constituent l'agglomération nouvelle. Cela nous paraît logique et de nature à faciliter les actions qu'entreprendront les agglomérations nouvelles.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Louis Besson, ministre délégué. Le Gouvernement souhaite le rejet de cet amendement. Il estime qu'il ne convient pas de limiter le droit des collectivités locales à choisir un délégué pour les représenter en dehors du conseil municipal. En effet, afin de parvenir à une représentation tout à la fois adaptée et diversifiée, les communes doivent être libres de désigner les représentants qu'elles estiment les plus qualifiés sans qu'il soit obligatoire de les choisir au sein du conseil municipal.

Souvent, en raison du régime électoral qui s'applique à nos villes, des membres compétents se trouvent placés en position telle sur une liste électorale qu'ils ne sont pas élus ; en revanche, ils peuvent très bien, par le biais de ces désignations, mettre leurs compétences au service des agglomérations nouvelles puisque les communes peuvent les désigner dans une instance de coopération.

Cette formule est en vigueur dans les villes nouvelles depuis la loi du 13 juillet 1983. Visiblement, elle donne satisfaction aux municipalités. Ainsi, au cours des dernières semaines, les nouveaux conseils municipaux ont désigné plusieurs représentants de la commune à ce syndicat d'agglomération nouvelle en dehors du conseil municipal. Le Gouvernement ne pense pas qu'il soit opportun de demander à ces municipalités de rectifier les choix qu'elles viennent de faire librement. Telle est la raison de son opposition.

M. Jacques Bellanger. Je demande la parole, pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Bellanger.

M. Jacques Bellanger. Je crois effectivement qu'il faut laisser les conseils municipaux libres de leurs choix. Je prendrai l'exemple de la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines située dans le département que je représente. Les municipalités de toutes couleurs politiques - ce qui prouve bien qu'il ne s'agit pas d'un problème politique - ont désigné des représentants hors de leur sein. Il doit bien y avoir une raison à cela. Ce sont quand même elles qui sont les plus qualifiées pour juger.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 6, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'article 6 est donc rétabli dans cette rédaction.

Article 7

M. le président. « Art. 7. - Dans la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 précitée, il est inséré, après l'article 14, un article 14 bis ainsi rédigé :

« Art. 14 bis. - Une commune peut, sur sa demande, être admise à faire partie du syndicat d'agglomération nouvelle.

« Par dérogation aux dispositions de l'article L. 163-15 du code des communes, la décision d'admission est prise par décret en Conseil d'Etat, sur proposition du représentant de l'Etat dans le département, après avis conforme du comité syndical et de la majorité des conseils municipaux des communes membres représentant au moins la moitié de la population. »

Par amendement n° 7, M. Marcel Rudloff, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le second alinéa du texte présenté par cet article pour l'article 14 bis de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 :

« Par dérogation aux dispositions de l'article L. 163-15 du code des communes, la décision d'admission est prise par décret en Conseil d'Etat, sur proposition du représentant de l'Etat dans le département, après avis conforme du comité syndical et des conseils municipaux des communes membres, obtenu à la majorité telle que définie à l'article 4. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Raymond Bouvier, rapporteur. Issu d'un amendement introduit au Sénat en première lecture, cet article tend à définir les conditions d'admission de nouvelles communes à un syndicat d'agglomération nouvelle au cours de la période actuelle, avant même le décret d'achèvement, en recourant à la majorité qualifiée que la loi du 13 juillet 1983 applique à la procédure de retrait.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale, qui a souscrit au principe de cet article, a en revanche, contre l'avis du Gouvernement, souhaité assouplir les conditions d'entrée en les soumettant, outre à l'accord du comité syndical, à la seule condition de majorité simple des conseils municipaux formant l'agglomération.

La commission des lois ne voit pas pour quelles raisons la majorité simple suffirait avant le décret d'achèvement et serait doublement renforcée après celui-ci.

C'est pourquoi elle vous propose de rétablir le texte adopté par le Sénat en deuxième lecture.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Louis Besson, ministre délégué. Le Gouvernement est favorable à cet amendement.

L'institution du syndicat d'agglomération nouvelle, le S.A.N., suppose la coopération intercommunale la plus forte. Il y a, comme vous le savez, mise en commun de la taxe professionnelle et, par conséquent, des imbrications financières très étroites entre le S.A.N. et les communes. Le S.A.N. est responsable du développement urbain et de la création, comme de la gestion, de nombreux équipements communs.

Par conséquent, l'entrée et la sortie d'une commune emportent des conséquences décisives pour la ville nouvelle.

C'est la raison pour laquelle le législateur avait prévu des conditions strictes pour la sortie d'une commune. Les mêmes raisons de fond impliquent que l'on adopte les mêmes conditions pour l'entrée d'une nouvelle commune. Je rappelle que ces conditions requièrent l'accord des deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population ou de la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population.

Il convient, par ailleurs, de ne pas fixer des conditions moins strictes pour l'entrée d'une commune dans une ville nouvelle que dans un syndicat intercommunal, puisque, aux termes de l'article L. 163-15 du code des communes, l'accord des deux tiers des conseils municipaux est requis pour admettre une nouvelle commune dans un syndicat existant.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 7, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 7, ainsi modifié.

(L'article 7 est adopté.)

Articles additionnels après l'article 8

M. le président. Par amendement n° 1, MM. Bécart et Garcia, Mmes Fost et Fraysse-Cazalis, M. Vizet, les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, après l'article 8, un article additionnel ainsi rédigé :

« La deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article L. 15-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est complétée par les mots : " ainsi que le texte des décisions judiciaires portant transfert de propriété et fixation du montant de l'indemnité ". »

La parole est à M. Bécart.

M. Jean-Luc Bécart. Je défendrai en même temps les trois amendements n°s 1, 2, et 3. Tous trois visent à compléter l'article L. 15-9 du code de l'expropriation, qui résulte d'une disposition introduite dans la loi sur l'initiative du Gouvernement.

Ils concernent spécifiquement le tracé du T.G.V. Nord, désapprouvé par la population de la région picarde, qui a manifesté la volonté d'une concertation entre toutes les parties pour l'élaboration de ce tracé. En effet, il n'a pas été tenu compte de l'avis de ces populations, de leurs élus, des représentants socio-professionnels, qui, toutes tendances confondues, ont souhaité que l'opinion de la région picarde, d'Amiens notamment, soit prise en considération.

Or, monsieur le ministre, vous inscrivez dans ce texte une disposition visant à accélérer l'expropriation causée par le T.G.V. Nord mais qui, en fait, a pour objet d'essayer de contourner, par une disposition légale, le fait que des centaines, voire des milliers, de petits propriétaires ont acheté des parcelles de terrain, en solidarité avec les populations et les élus de la région picarde.

C'est par solidarité avec les élus, toutes tendances confondues, de la région Picarde, que nous proposons, par cet amendement n° 1, de compléter l'article L. 15-9 du code de l'expropriation.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Raymond Bouvier, rapporteur. Cet amendement revient sur un problème qui a déjà fait l'objet d'un accord entre les deux assemblées, à savoir l'expropriation en extrême urgence pour la construction de voies ferrées. Il s'agit ici de la construction du T.G.V. Nord. La transmission des informations supplémentaires, dont l'amendement prévoit d'assortir le projet, au Conseil d'Etat avant la prise de possession des terrains ne peut, à notre avis, qu'être de nature à retarder la mise en œuvre de la procédure qui a précisément pour objet d'être accomplie en extrême urgence. L'amendement n° 1 va, par conséquent, directement à l'encontre de l'objectif poursuivi.

Sans méconnaître les inconvénients qui peuvent résulter de tel ou tel grand projet national, la commission des lois a estimé qu'elle ne pouvait pas suivre les auteurs de cet amendement. Elle a donc émis sur celui-ci un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Louis Besson, ministre délégué. Le Gouvernement partage l'avis de la commission : cet amendement a pour objet de modifier la procédure de prise de possession dite « d'extrême urgence » prévue par le code de l'expropriation, laquelle permet à l'expropriant de prendre possession des emprises nécessaires avant que le juge ait fixé l'indemnité.

Bien entendu, des garanties importantes ont été conférées aux expropriés : il faut, tout d'abord, une déclaration d'utilité publique prononcée après enquête publique ; ensuite, l'expropriant doit verser dans les quinze jours une indemnité provisoire au moins égale à l'estimation du service des domaines et poursuivre sans discontinuer la procédure d'expropriation.

Mais il faut, surtout, un décret en Conseil d'Etat qui autorise au préalable cette prise de possession, ce qui veut dire que le Gouvernement ne peut passer outre un refus de l'assemblée du Palais-Royal.

Le Conseil d'Etat examine très attentivement le projet de décret et se prononce en tenant compte de la motivation du Gouvernement et du plan précis délimitant les terrains concernés. En pratique, il n'accepte cette procédure que tout

à fait exceptionnellement, lorsqu'il y a un enjeu national, un calendrier précis à respecter, et si le Gouvernement a démontré qu'il n'y avait pas d'autre solution.

Il s'agit donc d'une procédure au caractère exceptionnel. Ainsi, au cours des cinq dernières années, elle n'a pas été utilisée ; quand elle l'a été, elle n'a pas donné lieu à critique en raison des garanties de procédure qu'elle comporte et du contrôle très strict auquel se livre le Conseil d'Etat.

Il n'y a donc, aujourd'hui, aucune raison de droit ou d'opportunité qui justifie qu'on la modifie.

Les amendements proposés tendent visiblement à l'alourdir d'une manière telle qu'elle deviendrait plus longue que la procédure de droit commun. Le Gouvernement y est forcément hostile. Nous ne pouvons exclure d'avoir besoin de cette procédure dans des cas exceptionnels et il ne faut pas la vider de sa substance en la rendant inapplicable.

Je souhaite, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, en appeler à l'esprit de responsabilité qui anime chacun des membres de votre Haute Assemblée.

Le débat sur l'extension aux voies ferrées de dispositions qui n'étaient antérieurement applicables qu'aux routes nationales, autoroutes et oléoducs est clos, puisque le Sénat et l'Assemblée nationale ont adopté l'article 11 dans les mêmes termes.

Je ne peux pas concevoir que l'on cherche, par un autre biais, à supprimer une disposition législative qui, elle, était applicable auparavant et a prouvé son utilité pour quantité d'ouvrages d'intérêt national dans le domaine des communications. Je ne pense pas que l'on puisse accepter un tel subterfuge.

On nous a aussi fait valoir que l'article 11 ne viserait qu'un projet, le T.G.V. Nord, si je vous ai bien compris, monsieur Bécart. Mais vous êtes nombreux, sur ces travées, à être attentifs aux travaux conduits par le Gouvernement en vue de définir le réseau national des trains à grande vitesse.

Cela montre clairement que le Gouvernement n'entend absolument pas limiter les ambitions du développement ferroviaire moderne à ce seul projet. Il serait erroné de croire que l'article 11 puisse ne concerner qu'un seul projet !

Je ne crois donc pas que les arguments que vous avez mis en avant soient très solides.

Vous me permettez, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, de conclure mon propos en me faisant - pour une fois - le porte-parole d'une autre région, la Savoie. Vous connaissez le projet des jeux Olympiques d'Albertville. Vous n'ignorez pas les contraintes de calendrier qu'il entraîne. Vous avez adopté, en décembre 1987, une loi présentée par M. Pierre Méhaignerie qui prévoit l'utilisation de la procédure d'extrême urgence pour cette opération d'intérêt national, loi dont M. Raymond Bouvier fut d'ailleurs le rapporteur.

Si vous votez cet amendement, il est évident que vous viderez totalement de sa substance la loi du 31 décembre 1987. C'est au moment où elle va avoir à s'appliquer qu'interviendrait une initiative parlementaire dont on ne voit pas bien comment vos collègues de la région concernée pourraient la comprendre, et encore moins la soutenir...

Ainsi, cet amendement prévoit que le décret autorisant la prise de possession d'extrême urgence ne peut être pris qu'après fixation judiciaire du montant de l'indemnité d'expropriation. Quand on en est arrivé à ce stade, la procédure d'expropriation de droit commun est totalement achevée ! Cet amendement ne peut donc qu'ôter tout effet à l'article L. 15-9 du code de l'expropriation.

C'est pourquoi le Gouvernement ne peut que s'opposer aux amendements n°s 1, 2 et 3, et il en appelle au sens de la responsabilité des membres de la Haute Assemblée.

M. le président. Monsieur Bécart, l'amendement n° 1 est-il maintenu ?

M. Jean-Luc Bécart. Oui, monsieur le président.

M. le président. Je vais donc le mettre aux voix.

M. Charles-Edmond Lenglet. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Lenglet.

M. Charles-Edmond Lenglet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je voterai les amendements déposés par M. Bécart et visant à défendre les

droits des propriétaires et à limiter les effets de la procédure de prise de possession dite « d'extrême urgence » en matière ferroviaire.

En effet, l'article 11, adopté par les deux assemblées, ne figurait pas dans le texte initial du Gouvernement. Or il instaure une procédure accélérée d'expropriation qui vise spécifiquement les acquéreurs de parcelles sur le tracé du T.G.V. Nord en Picardie.

Ce tracé n'est pas bon, parce qu'il est le plus long et le plus cher...

M. Max Lejeune. Très bien !

M. Charles-Edmond Lenglet. ... dans la mesure où il relie Paris au tunnel sous la Manche en s'écartant d'Amiens, capitale de la Picardie.

Depuis de nombreux mois, l'association « T.G.V.-Amiens-Picardie-Normandie » lutte, avec l'appui de la population - toutes tendances confondues - pour un tracé B-A qui infléchirait le tracé Paris-Lille par Amiens, alors que le barreau direct Arsy-Amiens-Calais-Londres ne sera pas réalisé avant l'an 2 000 et coûtera 3 milliards de francs de plus.

Nous sommes d'autant plus inquiets que le Gouvernement n'a jamais pris de position ferme en faveur de ce barreau. Les Picards ne croiront à ce « cher » barreau que lorsque le Gouvernement se sera engagé sur un échéancier et sur son financement.

C'est pourquoi les sénateurs de la Somme voteront cet amendement, qui tend à atténuer les effets d'un article 11 de circonstance.

M. Jean-Luc Bécart. Très bien !

M. Jacques Bellanger. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Bellanger.

M. Jacques Bellanger. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous ne sommes pas favorables à cet amendement, d'autant qu'il est présenté sous une connotation inacceptable.

Je ne souhaite pas me prononcer ici sur tel ou tel tracé de T.G.V. : nous ne sommes pas là pour en délibérer, c'est une autre affaire. Mais il s'agit de savoir si nous voulons qu'un certain nombre de grands travaux puissent être poursuivis dans ce pays, y compris en matière de voirie ferroviaire, et si nous voulons en prendre les moyens, tout en respectant les garanties des propriétaires concernés. Or nous avons eu, à ce sujet, les apaisements que nous souhaitions.

Je suis donc choqué que, pour une question particulière, on puisse modifier un texte d'intérêt général et mettre en cause non pas un projet précis, mais un grand nombre de projets nécessaires à notre pays.

Le groupe socialiste ne votera pas, dans ces conditions, cet amendement.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 1, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 2, MM. Bécart et Garcia, Mmes Fost et Fraysse-Cazalis, M. Vizet, les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, après l'article 8, un article additionnel ainsi rédigé :

« Après le deuxième alinéa de l'article L. 15-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« En raison de son caractère exceptionnel, cette procédure ne saurait être utilisée à l'encontre de plus de mille expropriés par opération déclarée d'utilité publique. »

M. Bécart s'est déjà exprimé sur cet amendement, ainsi que la commission et le Gouvernement.

M. Louis Besson, ministre délégué. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Louis Besson, ministre délégué. Monsieur le président, bien qu'ayant déjà exprimé l'avis défavorable du Gouvernement, je ne voudrais pas laisser sans réponse les arguments qui ont été avancés pour justifier le vote de l'amendement précédent.

Le tracé du T.G.V. Nord a été adopté en mars 1988 et confirmé en août 1988. Ce sont donc deux gouvernements différents qui, au terme de l'examen de ce dossier difficile, ont conclu de la même façon.

M. Max Lejeune. C'est la S.N.C.F. !

M. Louis Besson, ministre délégué. De plus, vous savez que la Picardie a obtenu un certain nombre d'engagements, dont la création d'une gare T.G.V. picarde, mise en service en même temps que le T.G.V. Nord en 1993 et desservie par autoroute. Cette compensation est loin d'être négligeable !

De surcroît, si le tracé s'était rapproché d'Amiens, cela n'aurait pas manqué de soulever les objections du département voisin de l'Aisne. Les choses ne sont donc pas aussi simples !

On ne peut pas, en tout cas, réduire ce débat à l'intérêt particulier d'un département.

En ce qui concerne le barreau du T.G.V. Nord Amiens-Fréthun, l'intérêt de cette ligne a été reconnu lors d'une réunion du comité interministériel pour l'aménagement du territoire, le C.I.A.T., et les études préalables sont actuellement menées sous la direction de M. l'ingénieur général Elkouby, qui remettra ses conclusions à la fin de la présente année.

Au moment où des amendements identiques avaient été déposés à l'Assemblée nationale, je n'avais pas eu l'occasion d'approfondir cet aspect du dossier, car il était étranger au texte dont on m'avait chargé d'assurer la défense ; mais je me suis fait communiquer, depuis, quelques éléments d'information. Nous sommes, ainsi, en présence d'une association qui s'est rendue propriétaire, dans deux communes, d'un terrain de 5,5 hectares. Après l'avoir découpé en parcelles de 1 à 2 mètres carrés, elle l'a vendu, jusqu'à ce jour, à quelques 1 500 propriétaires. Il s'agit manifestement d'une manœuvre destinée à faire obstacle à la déclaration d'utilité publique légalement constatée.

M. Jean-Luc Bécart. C'est vrai !

M. Louis Besson, ministre délégué. Je ne pense pas qu'une assemblée ou un groupe politique puissent s'honorer en légiférant par référence à un intérêt particulier, ni en s'appuyant sur une méthode contestable appliquée à un cas particulier, si important soit-il.

M. Jean-Luc Bécart. C'était le seul moyen !

M. Louis Besson, ministre délégué. Je demande donc au Sénat de repousser les amendements nos 2 et 3.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 2, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 3, MM. Bécart et Garcia, Mmes Fost et Fraysse-Cazalis, M. Vizet, les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, après l'article 8, un article additionnel ainsi rédigé :

« Après la première phrase du troisième alinéa de l'article L. 15-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, est insérée une phrase ainsi rédigée :

« L'évaluation du service des domaines ne peut intervenir qu'après une visite contradictoire des lieux à laquelle sont conviés les expropriés concernés. »

Je rappelle que M. Bécart, la commission et le Gouvernement se sont déjà exprimés.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 3, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 9

M. le président. « Art. 9. - I. - Lorsque, dans une commune, des immeubles, parties d'immeubles, installations et terrains sans occupant à titre habituel ne sont manifestement plus entretenus, le maire, à la demande du conseil municipal, engage la procédure de déclaration de la parcelle concernée en état d'abandon manifeste.

« La procédure de déclaration en état d'abandon manifeste ne peut être mise en œuvre qu'à l'intérieur du périmètre d'agglomération de la commune.

« II. - Le maire constate, par procès-verbal provisoire, l'abandon manifeste d'une parcelle, après qu'il a été procédé à la détermination de celle-ci ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et des autres intéressés. Ce procès-verbal détermine la nature des travaux indispensables pour faire cesser l'état d'abandon.

« Le procès-verbal provisoire d'abandon manifeste est affiché pendant trois mois à la mairie et sur les lieux concernés ; il fait l'objet d'une insertion dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département. En outre, le procès-verbal provisoire d'abandon manifeste est notifié aux propriétaires, aux titulaires de droits réels et aux autres intéressés ; à peine de nullité, cette notification reproduit intégralement les termes des paragraphes I à IV du présent article. Si l'un des propriétaires, titulaires de droits réels ou autres intéressés n'a pu être identifié ou si son domicile n'est pas connu, la notification le concernant est valablement faite à la mairie.

« III. - A l'issue d'un délai de deux ans à compter de l'exécution des mesures de publicité et des notifications prévues ci-dessus, le maire constate par un procès-verbal définitif l'état d'abandon manifeste de la parcelle ; ce procès-verbal est tenu à la disposition du public. Le maire saisit le conseil municipal qui décide s'il y a lieu de déclarer la parcelle en état d'abandon manifeste et d'en poursuivre l'expropriation au profit de la commune, pour une destination qu'il détermine.

« La procédure tendant à la déclaration d'état d'abandon manifeste ne peut être poursuivie si, pendant le délai de deux ans mentionné à l'alinéa précédent, les propriétaires ont mis fin à l'état d'abandon ou ont manifesté leur intention d'y mettre fin, soit en commençant des travaux, soit en s'engageant à les réaliser dans un délai fixé en accord avec le maire.

« La procédure tendant à la déclaration d'état d'abandon manifeste peut être reprise si les travaux n'ont pas été réalisés dans le délai prévu. Dans ce cas, le procès-verbal définitif d'abandon manifeste intervient, soit à l'expiration du délai de deux ans mentionné au premier alinéa, soit, si elle est postérieure, dès la date à laquelle les travaux auraient dû être réalisés.

« IV. - L'expropriation des immeubles, parties d'immeubles, installations et terrains ayant fait l'objet d'une déclaration d'état d'abandon manifeste peut être poursuivie au profit d'une commune dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

« L'expropriation doit avoir pour but, soit la construction de logements, soit tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement.

« V. - L'article L. 24-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« - à l'article 9 de la loi n° du portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles, relatif aux biens en état d'abandon manifeste. » - (Adopté.)

Les autres dispositions du projet de loi ne font pas l'objet de la nouvelle lecture.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(Le projet de loi est adopté.)

4

DÉPÔT DE QUESTIONS ORALES AVEC DÉBAT

M. le président. J'informe le Sénat que j'ai été saisi des questions orales avec débat suivantes :

I. - M. Raymond Poirier attire l'attention de M. le ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé du budget sur les très vives préoccupations exprimées par de nombreux élus locaux quant à l'évolution de la fiscalité directe locale et face aux perspectives de désindexation de la dotation globale de fonctionnement.

Il lui demande de bien vouloir préciser les intentions du Gouvernement en ces matières et de faire en sorte que les collectivités territoriales puissent bénéficier de ressources modernes et évolutives. (N° 69.)

II. - M. Hubert Haenel appelle l'attention de M. le ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé du budget, sur la nécessité de moderniser la fiscalité directe locale.

Il lui demande de lui indiquer l'état d'avancement du projet de révision générale des valeurs locatives, que les élus locaux attendent depuis plusieurs années, ainsi que la méthodologie retenue, en lui précisant s'il n'estimerait pas opportun, à cette occasion, de définir pour chaque taxe directe locale une base moins contestable qu'une valeur locative théorique moyenne.

Estimant indispensable d'intégrer à la réflexion sur cette question des comparaisons avec les systèmes de fiscalité locale étrangers, ceux de nos voisins européens en particulier, il souhaiterait connaître sa position sur ces différents modèles, notamment sur le système suisse de la déclaration de la valeur du bien par les propriétaires. (N° 70.)

Conformément aux articles 79 et 80 du règlement, ces questions orales avec débat ont été communiquées au Gouvernement.

En application d'une décision de la conférence des présidents, ces questions orales avec débat seront jointes à celles qui, ayant le même objet, figurent à l'ordre du jour de la séance du vendredi 23 juin 1989.

5

RENOI POUR AVIS

M. le président. La commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation demande que lui soit renvoyé, pour avis, le projet de loi relatif au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social (n° 370, 1988-1989), dont la commission des affaires économiques et du Plan est saisie au fond.

Il n'y a pas d'opposition ?...

Le renvoi, pour avis, est ordonné.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, le Sénat va maintenant interrompre ses travaux jusqu'à dix-huit heures.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-sept heures, est reprise à dix-huit heures cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

6

RETRAIT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DÉBAT

M. le président. J'informe le Sénat que M. Paul Loridan a fait connaître qu'il retire la question orale avec débat n° 34, qu'il avait posée à M. le garde des sceaux, ministre de la justice.

Cette question avait été communiquée au Sénat le 3 avril 1989.

Acte est donné de ce retrait.

7

CONDITIONS DE SÉJOUR ET D'ENTRÉE DES ÉTRANGERS EN FRANCE

Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 351, 1988-1989), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France. [Rapport n° 398 (1988-1989).]

Rappels au règlement

M. Jacques Moutet. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Moutet.

M. Jacques Moutet. Monsieur le président, avant que s'engage la discussion générale prévue pour quelque huit heures, pourriez-vous nous préciser à quel moment le Sénat examinera - ce n'est un secret pour personne - la question préalable ?

M. le président. Monsieur Moutet, la discussion générale va s'ouvrir par une déclaration de M. le ministre de l'intérieur. Puis nous entendrons M. le rapporteur et les vingt et un orateurs inscrits dans la discussion générale pour une durée fixée par la conférence des présidents à six heures. Cela représente au total quelque sept heures trente de débat.

Comment le débat va-t-il se dérouler ?

La séance sera suspendue à vingt heures, reprise à vingt-deux heures et levée vers zéro heure trente. Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, le Sénat siégera demain matin à neuf heures trente, sauf si cette nuit nous avons gagné un peu de temps.

Si je comprends bien votre question, monsieur Moutet, qui m'a d'ailleurs été posée par plusieurs de vos collègues, tout à l'heure, avant la séance, vous voulez savoir à quelle heure précise le Sénat examinera la question préalable.

Je vous réponds : pas avant demain quinze heures, une fois que M. le ministre aura répondu aux orateurs, soit en fin de matinée, soit à quinze heures selon la manière dont le débat se sera déroulé.

M. Jacques Moutet. Je vous remercie, monsieur le président.

M. le président. Monsieur le président de la commission, je ne pense pas que vous voyiez d'obstacle au déroulement des travaux que je viens d'annoncer.

M. Jacques Larché, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Non, monsieur le président.

M. le président. Je vous remercie de votre approbation.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Je demande la parole, pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à Mme Fraysse-Cazalis.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Monsieur le président, je voudrais dire devant le Sénat notre désapprobation quant aux conditions qui ont entouré la préparation de l'examen de ce texte.

Mercredi dernier, la commission des lois s'est réunie le matin, avec, notamment, à l'ordre du jour l'inscription de l'examen du rapport sur le projet de loi relatif aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. Or cet ordre du jour n'a pas été respecté, puisque c'est seulement l'après-midi, à l'occasion d'une réunion à laquelle mon emploi du temps ne m'a pas permis d'assister, que ce projet de loi a été discuté en commission.

C'est alors que le rapport écrit de M. Jolibois a été renvoyé à la semaine suivante, c'est-à-dire à ce matin. Cependant, lors de cette réunion de la commission de mercredi dernier, une décision importante a été prise, à savoir le dépôt, au nom de la commission des lois, d'une question préalable concluant au rejet du texte.

Vraiment, ces conditions de travail sont inacceptables et nous protestons d'autant plus qu'au terme de ce travail saccadé et improvisé nous n'avons pu disposer du rapport écrit qu'à l'ouverture de la discussion générale, aujourd'hui même.

Enfin, je tiens à souligner le retard avec lequel M. le ministre a été entendu par la commission sur ce texte, puisqu'il n'est venu que ce matin même.

Décidément, tout aura été fait pour empêcher un débat sérieux sur ce texte, y compris le dépôt de la question préalable, qui, finalement, arrange tous ceux qui, gouvernants d'hier et d'aujourd'hui, ne veulent pas que l'on abroge cette loi Pasqua !

M. Claude Estier. La dernière phrase est de trop !

M. René-Georges Laurin. C'est une question personnelle !

M. le président. Je vous avais donné la parole pour un rappel au règlement, madame Fraysse-Cazalis, mais je vous ferai observer qu'il n'a visé que les travaux de la commission des lois. C'est donc une affaire qu'il faudra régler au sein de la commission, mais non en séance publique.

M. Jacques Larché, président de la commission. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jacques Larché, président de la commission. Je ne veux pas « régler », comme vous dites, monsieur le président, les affaires de la commission des lois devant le Sénat tout entier. Toutefois, Mme Fraysse-Cazalis et M. Lederman, tous deux membres du groupe communiste et de la commission des lois, sont suffisamment assidus à nos travaux pour, lors de notre réunion de mercredi matin dernier, avoir pu constater que notre ordre du jour n'avait pu être épuisé, ce qui n'est pas de notre responsabilité : la commission, comme toutes celles du Sénat, est actuellement surchargée par l'ordre du jour qui nous est imposé et auquel nous nous efforçons de faire face. En conséquence, nous avons poursuivi nos travaux mercredi après-midi.

J'avoue que vous êtes si souvent présente à nos réunions, madame Fraysse-Cazalis, ainsi que M. Lederman, que je n'ai pas noté votre absence. Je vous prie de m'en excuser !

Dans de telles conditions, j'ai cru, très honnêtement, que votre groupe savait, comme c'est le cas d'habitude, tout ce qui s'était passé au sein de la commission des lois.

Mme Hélène Luc. Quand un ordre du jour prévu pour le matin est renvoyé à l'après-midi, comment le prévoir ?

M. le président. Vous demandez la parole, madame Luc ?

Mme Hélène Luc. Vous me proposez si peu souvent la parole, monsieur le président, que je vais la prendre.

M. le président. N'allez pas non plus faire penser au Sénat que je vous oblige à parler. Ce n'est pas le cas ! (*Soupires.*)

Vous avez la parole.

Mme Hélène Luc. Ce problème rejoint un rappel au règlement que j'ai fait moi-même, à la conférence des présidents, et relatif à la manière dont nous travaillons ici. Je ne parle pas du surcroît de travail car, vous le savez très bien, le groupe communiste est loin de rechigner au travail - nous en prenons d'ailleurs tous notre part.

Monsieur le président, lorsqu'une réunion de commission, prévue le matin, est reportée à l'après-midi sans que certains de ses membres en soient avisés, vous comprendrez que Mme Fraysse-Cazalis, qui est par ailleurs médecin, n'ait pas pu y participer. Ainsi, les conditions d'étude de ce projet de loi - j'insiste sur ce point - n'ont pas pu être ce qu'elles auraient dû être. Cela vaut pour ce projet de loi comme pour d'autres, vous le savez bien.

M. le président. Je ne sais rien pour ma part, chacun le sait... En tout cas, je vous donne acte de vos déclarations, madame Luc. Il faudra régler cette question avec la commission des lois.

M. Jacques Larché, président de la commission. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jacques Larché, président de la commission. Je ne voulais pas parvenir à ce point de précision, mais j'ai sous les yeux la convocation, en date du 8 juin, que j'ai signée et adressée à mes collègues. Elle mentionne que la commission

se réunira le mercredi 14 juin à neuf heures et, éventuellement, à dix-sept heures pour la suite de l'ordre du jour du matin.

C'est simplement en raison des impératifs de la séance publique que nous avons été conduits, le matin, à avancer d'une heure la séance de l'après-midi. Voilà comment cela s'est passé. (*Murmures sur les travées communistes.*)

M. René-Georges Laurin. Finissons-en !

M. Josselin de Rohan. Ça suffit !

M. le président. Je vous propose, mes chers collègues, de considérer que l'incident est clos.

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai beaucoup entendu dire, au cours du débat à l'Assemblée nationale - je suppose qu'il en sera de même devant votre Haute Assemblée - qu'il était inutile, en quelque sorte, de légiférer en France sur le statut des étrangers et que la seule réforme législative nécessaire en ce domaine ne pouvait être qu'euro-péenne.

Ces affirmations méritent qu'on s'y arrête un instant pour montrer que les accords européens signés en 1985 et 1986 - l'accord de Schengen du 14 juin 1985 et l'Acte unique européen du 17 février 1986 - ne rendent pas inopportune une législation nationale sur le séjour et l'éloignement des étrangers.

Quel est l'objet de ces accords ? Ils visent à instaurer un régime de libre circulation des personnes, fondé sur la suppression des contrôles aux frontières internes des cinq Etats signataires de l'accord de Schengen - la France, la République fédérale d'Allemagne et les trois pays du Benelux - entre l'ensemble des Etats membres de la Communauté, en vertu de l'Acte unique. Ils tendent donc à reporter les contrôles frontaliers sur ce qu'il est convenu d'appeler les frontières extérieures de la Communauté, par lesquelles un étranger entre sur le territoire des Etats concernés.

Par conséquent, la négociation européenne qui est en cours à la suite de l'accord de Schengen et de l'Acte unique porte, de manière presque exclusive, sur le régime de l'entrée des étrangers dans les Etats signataires, soit qu'ils viennent de l'extérieur, soit que, présents dans un Etat membre, ils souhaitent se rendre dans un autre Etat membre.

Or, vous constaterez que notre projet de loi ne porte pas atteinte au champ de la négociation européenne tel que je viens de le rappeler. Bien mieux, il réserve expressément l'intervention d'accords internationaux sur ce sujet, par son article 16 qui modifie explicitement l'article 2 de l'ordonnance de 1945.

Dans ces conditions, les parlements nationaux conservent un large pouvoir d'appréciation pour définir le statut des étrangers dans chacun des pays membres de la Communauté. En particulier, le droit applicable au séjour des étrangers ou à leur expulsion n'étant pas affecté par la mise en place de la libre circulation, il peut et doit toujours faire l'objet d'une définition nationale. Il va de soi, cependant, qu'il faudra, à terme, rechercher des rapprochements de législation en ce qui concerne le séjour des étrangers.

L'une des déclarations politiques faites par les Etats membres de la Communauté européenne en annexe à l'Acte unique européen intègre, d'ailleurs, ces préoccupations prospectives dans la mesure où elle prévoit qu'« en vue de promouvoir la libre circulation des personnes, les Etats membres coopèrent, notamment en ce qui concerne le séjour des ressortissants des pays tiers ».

Ce travail d'harmonisation, qui sera engagé non pas dans l'immédiat mais à terme, comme la France l'a décidé avec ses partenaires, ne pourra pas se faire sans référence aux valeurs communes qui sont celles des démocraties d'Europe et qui sont consignées dans ces grandes chartes que sont la convention européenne des Droits de l'homme, ses protocoles additionnels, et l'ensemble des conventions et recommandations qui ont été élaborées dans le cadre - plus large que celui de la Communauté - du Conseil de l'Europe.

Je tiens à souligner à cet égard que les inquiétudes selon lesquelles le droit français divergerait par rapport aux préoccupations communes de nos partenaires sont totalement infondées. Il suffit, à titre d'exemple, de constater ce que sont les règles dominantes chez nos voisins en matière de recours contre les mesures d'éloignement ; de tels recours sont suspensifs. La France ne se placera donc pas en marge de l'Europe en adoptant, à son tour, une telle protection, bien au contraire.

De même, toutes les législations de nos partenaires reconnaissent des droits étendus et des garanties particulières aux étrangers qui ont une grande ancienneté de séjour ou des liens familiaux avec des ressortissants des Etats membres. Notre projet s'inscrit donc bien dans un creuset de préoccupations et de règles convergentes, même si elles ne sont pas identiques pour le moment.

J'ajoute que la vocation de la France est, en ce domaine comme en bien d'autres, d'inciter ses partenaires à rejoindre sa propre approche plutôt que de rallier des positions qui seraient incompatibles avec la conception qui est la sienne des Droits de l'homme. Or, la législation qui vous est proposée place la France dans une situation familière aux démocraties européennes.

Puisque l'occasion m'est donnée de m'exprimer sur la négociation européenne, je tiens à souligner que l'Acte unique européen, comme l'accord de Schengen, ne doivent conduire ni à la fermeture et au repli sur soi de la France et de ses partenaires ni, bien sûr, à une ouverture incontrôlée à tous les mouvements de personnes et à ce qu'ils peuvent éventuellement véhiculer d'illicite, qu'il s'agisse d'armes, de stupéfiants, ou simplement de projets criminels.

L'Europe de la libre circulation ne doit pas être et ne sera pas une forteresse fermée au reste du monde. Elle restera solidaire et accueillante à l'égard des pays tiers, notamment par les accords de coopération et de développement qui ont été ou seront passés, ou par la réception d'étudiants ou de stagiaires en provenance du reste du monde, en particulier du tiers monde.

Pour autant, l'Europe de demain ne sera pas celle de l'immigration incontrôlée et encore moins celle de l'insécurité et du désordre.

En ce qui concerne le contrôle de l'immigration, les Etats membres de la Communauté - et, parmi eux, les Etats parties à l'accord de Schengen - mettront en place progressivement un régime unique d'entrée sur leur territoire et de contrôle de leurs frontières extérieures. Les négociations sont en cours ; elles sont constantes, et ce depuis plusieurs années déjà. Cela conduira à définir des règles identiques, par exemple un régime commun de délivrance des visas de court séjour pour les ressortissants de certains pays ou le contrôle des moyens d'existence à la frontière.

Mais la politique migratoire ne se limitera pas à ces seules mesures. Les cinq pays qui sont le plus avancés dans la réflexion sont ceux qui ont signé l'accord de Schengen : ils ont entre eux des frontières communes qui, depuis longtemps, ne sont plus soumises à un contrôle permanent.

Les Etats concernés envisagent de laisser subsister un contrôle minimal, au moins pendant une période transitoire, à l'égard des ressortissants des Etats tiers qui franchissent les frontières entre les Etats membres. Selon la France - j'ai été conduit moi-même à présenter des conclusions sur ce point - ce contrôle pourrait prendre la forme d'une déclaration à la frontière, qui permettrait de procéder à une vérification de la situation de l'étranger et, éventuellement, à son interpellation ou à son refoulement.

Ils envisagent également de mettre en place des règles communes pour l'éloignement des étrangers en séjour irrégulier. En clair, l'Etat, responsable de l'éloignement d'un étranger en séjour irrégulier, devrait être celui qui découvre cet étranger sur son territoire. L'étranger en séjour irrégulier sera renvoyé à l'extérieur du territoire de la Communauté, vers son propre pays ou vers un pays où il peut être accueilli, ou encore vers un Etat membre de la Communauté dans lequel il pourra être repris en application des accords de réadmission.

Les Etats concernés envisagent aussi de mettre en place des formes nouvelles de coopération policière contre l'immigration irrégulière - par exemple, la création de brigades mobiles mixtes dans les zones frontalières - de définir, dans

l'espace de circulation plus libre que constituera le territoire des Etats membres, des règles simples et claires d'accueil des demandeurs d'asile, pour que chacun d'entre eux puisse présenter sa demande dans un Etat et un seul, mais dans le strict respect de la convention de Genève ; d'harmoniser les dispositions pénales permettant de réprimer l'aide à l'immigration illégale, c'est-à-dire l'activité des passeurs, mais aussi l'organisation de l'immigration illégale qui, comme vous le savez, fera l'objet d'un projet de loi qui vous sera présenté prochainement par M. Soisson.

La France et ses partenaires sont également très attachés à ce que les progrès de la libre circulation des personnes s'accompagnent de progrès parallèles dans le domaine de la sécurité publique.

C'est la raison pour laquelle la négociation européenne à douze - et plus précisément à cinq, en ce moment - porte sur les domaines d'action suivants : le développement de la coopération entre les polices, notamment par l'échange d'officiers de liaison et la mise en place de procédures d'observation de part et d'autre de la frontière ; la création d'un système européen d'information sur les personnes recherchées, qui doit être mis en place dans le respect des souverainetés nationales, des différentes législations sur la protection des citoyens contre les traitements automatisés de données, et de la convention européenne sur les flux transfrontières de données ; le développement de la coopération judiciaire par l'adhésion des Etats de Schengen ou de la Communauté aux conventions européennes d'extradition et d'entraide judiciaire ; l'harmonisation des législations dans tous les domaines qui affectent la sécurité publique comme le trafic de stupéfiants ou les ventes d'armes.

Mais la réalité est qu'aujourd'hui, dans bien des domaines, non seulement les législations, mais les bases mêmes des systèmes juridiques sont différentes ; les principes d'organisation politico-administrative ne sont pas identiques. Ainsi, dans la Communauté - et même parmi les cinq partenaires de Schengen - se trouvent des Etats fédéraux et d'autres qui ne le sont pas, des Etats dans lesquels il existe une police nationale et d'autres où l'on trouve essentiellement des polices locales, des Etats dans lesquels les principes de base du droit pénal s'inspirent plutôt du droit anglo-saxon et d'autres - c'est le cas de la France, en particulier - où ils s'inspirent plutôt du droit romain.

La libération progressive des mouvements de personnes en Europe ne conduira pas, contrairement à ce que certains craignent ou veulent faire craindre, à la licence ou à des conséquences non maîtrisables en termes d'ordre public.

La brève réunion que j'ai eue ce matin avec la commission des lois, qui m'a beaucoup intéressé, m'a permis de comprendre que certains, y compris parmi ses membres les plus éclairés, n'étaient pas complètement avertis de la réalité des problèmes dont traite ce projet de loi. C'est pourquoi je veux rassurer l'ensemble des sénateurs sur la portée des dispositions qu'il contient, relatives au contrôle de l'entrée sur le territoire national.

Le projet n'apporte aucune modification substantielle aux règles relatives à l'entrée en France, puisque les conditions requises demeurent inchangées. De la même façon, les décisions de refus d'entrée en France restent prises - en application des articles 10 et 11 du décret du 27 mai 1982, non modifié depuis - par un fonctionnaire investi des fonctions de chef de poste ou par un fonctionnaire de police titulaire du grade d'inspecteur.

M. le président. Monsieur le ministre, M. Masson souhaiterait vous interrompre. Y voyez-vous un obstacle ?

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. J'y vois des inconvénients, mais pas d'obstacle...

M. le président. La parole est à M. Masson, avec l'autorisation de M. le ministre.

M. Paul Masson. Monsieur le ministre, permettez-moi de ne pas être tout à fait d'accord avec vous quand vous déclarez que le projet n'apporte aucune modification substantielle aux règles qui régissent le franchissement des frontières par des étrangers en situation irrégulière.

Vous instituez la règle du jour franc, qui n'existait ni dans l'ordonnance de 1945 ni dans la loi de 1986. Par conséquent, vous introduisez, par cette disposition nouvelle, une procédure qui entraînera une augmentation des recours présentés par les voies légales.

Il y a là une innovation, qui n'est peut-être pas substantielle en droit, mais qui pèsera lourd dans les faits.

Veillez m'excuser de vous avoir interrompu, monsieur le ministre.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le ministre.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Non seulement je vous pardonne, monsieur le sénateur, mais je vous remercie. Si c'était tout à l'heure, pour moi, un inconvénient d'être interrompu, je n'y vois maintenant que des avantages. Je me réjouis de ne pas y avoir opposé d'obstacle.

En effet, contrairement à ce que vous pensez, je précise que les étrangers à qui le refus d'entrée en France sera notifié en application des articles 10 et 11 du décret de 1982 non modifié se verront appliquer la décision que j'ai rappelée.

Les étrangers à qui l'entrée en France est refusée bénéficient, selon les termes du projet de loi, de garanties qui existent depuis 1986. La seule modification apportée au texte est le rétablissement d'une disposition de la loi de 1981 qui prévoyait un délai d'un jour franc entre la décision de refoulement et le rapatriement effectif.

L'étranger à qui l'entrée en France sera refusée ne disposera après l'entrée en vigueur de cette loi d'aucune voie de recours suspensif contre le refus d'entrée. La voie de recours, créée par l'article 9 du projet de loi, ne pourra être exercée que par l'étranger qui séjourne déjà irrégulièrement sur le territoire français et à l'encontre duquel le préfet aura pris une décision de reconduite à la frontière.

Pour que l'information de votre assemblée soit complète, j'ajoute que, sous l'effet de la pression des flux migratoires, qui tient non pas à telle ou telle loi, mais, malheureusement, à la situation que nous constatons depuis plusieurs années, le nombre des décisions de refus d'entrée n'a cessé d'augmenter depuis 1985 et il s'est encore élevé en 1988.

Je vous propose, plutôt que de critiquer les dispositions qui ne figurent pas dans ce texte, de vous consacrer entièrement à l'examen du projet de loi qui vous est soumis.

Ayant ainsi récusé les arguments avancés à l'encontre de toute nouvelle législation en matière d'entrée et de séjour des étrangers en France, je m'arrêterai sur l'importance que revêt en termes de valeurs le projet de loi qui vous est proposé.

M. Jacques Larché, président de la commission. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le ministre ?

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Monsieur le président de la commission, j'ai passé la matinée à la commission des lois. J'aimerais pouvoir m'exprimer sans être interrompu. S'il s'agit d'une course d'obstacles, d'interruption en interruption, je peux aussi abrégé mon propos.

Toutefois, je ne m'opposerai pas à votre demande, mais reconnaissez qu'il s'agit d'une pratique inhabituelle.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des lois, avec l'autorisation de M. le ministre.

M. Jacques Larché, président de la commission. Monsieur le ministre, tout d'abord, vous n'avez pas passé la matinée à la commission des lois. Vous êtes seulement resté le temps nécessaire à l'examen de ce projet de loi, et la commission en a été satisfaite.

Ensuite, je n'abuse pas du droit d'interruption et je ne pense pas qu'il me soit habituel de vous interrompre.

Un point de droit qui prête à ambiguïté doit être précisé pour éclairer le débat.

Vous avez reconnu, à la suite de l'interruption de mon collègue M. Masson, que le texte comportait une règle nouvelle, le délai d'un jour franc. Un tel délai, c'est exact, n'existait pas. Or, vous dites que, pendant ce délai d'un jour franc, aucun recours ne sera possible.

Le recours qui est prévu pour la reconduite à la frontière, certes, ne sera pas possible, mais, vous le savez comme moi, un recours administratif de droit commun qui pourra être assorti d'une demande de sursis à exécution pourra être intenté.

Le sujet est assez grave pour que nous ne nous réfugions pas derrière des arguties juridiques.

Vos intentions sont ce qu'elles sont ; elles reposent sur un certain nombre de considérations dont nous allons débattre. Nous voulons que la discussion s'instaure dans la clarté. Nous apprécierons vos motifs politiques en fonction de nos nôtres. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R.*)

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Je n'en attendais pas moins de vous.

S'agissant des arguties, je ne répondrai pas.

M. Jacques Larché, président de la commission. Cela vaut les obstacles.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Si un concours était organisé dans cette enceinte, je ne sais pas qui le gagnerait. Ce ne serait peut-être ni vous ni moi, mais d'autres.

En outre, je n'ai pas à reconnaître quoi que ce soit s'agissant du texte qui vous a été transmis depuis quelque temps.

Ce projet de loi est connu. Il était attendu, car il s'inspire des orientations fixées par M. le Président de la République,...

M. Josselin de Rohan. Ça alors !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. ... réélu voilà un peu plus d'un an, ce qui n'a pas fait plaisir à tout le monde (*Protestations sur les travées du R.P.R.*), mais ce qui, au moins, a fait plaisir à une majorité de Français qui avaient voté pour lui. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. René-Georges Laurin. Cela ne nous rassure pas du tout !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. M. Mitterrand est toujours président de la République et pour quelque temps. Il faut que chacun s'y habitue.

Il affirmait : « Que l'immigré venu clandestinement en France soit refoulé hors de nos frontières a quelque chose de douloureux, mais le droit est le même pour tous et doit être appliqué. Quant à l'immigré en situation régulière, il est normal qu'il soit traité comme le sont les travailleurs français. »

M. Jacques Larché, président de la commission. Nous n'avons jamais dit le contraire !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Dans ses vœux de nouvel an, adressés aux Français, M. le Président de la République demandait que « soient révisées sans tarder plusieurs dispositions législatives applicables aux immigrés » qui ne sont « ni équitables ni justifiées ».

M. René-Georges Laurin. Signé : « Harlem Désir » !

M. Claude Estier. Oh !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Lors des assises des nouvelles solidarités à la Sorbonne le 9 janvier 1989, M. le Président de la République confirmait ces orientations, s'agissant des immigrés clandestins, en affirmant :

« Les procédures devraient être, doivent être et seront traitées de telle manière qu'il y ait toujours un minimum de procédures contradictoires et les conditions administratives seront telles que nul ne soit humilié. »

Il ajoutait : « Ensuite, il faut qu'il y ait un certain nombre de personnes qui, en raison du temps passé parmi nous, des conditions dans lesquelles elles sont venues vivre parmi nous, soient traitées comme des citoyens français même si elles ne le sont pas. »

Ainsi, deux inspirations ont présidé à l'élaboration de ce projet de loi : intégrer les étrangers et développer les garanties juridiques qui leur sont offertes, d'une part, assurer la maîtrise des flux migratoires en luttant contre l'immigration clandestine, d'autre part, ce qui sera encore confirmé par le projet de loi présenté par M. Soisson, dont je vous parlais tout à l'heure.

Il s'agit de permettre l'intégration des étrangers qui séjournent régulièrement ou depuis longtemps dans notre pays.

De nombreux étrangers qui résident dans notre pays ont vocation à s'y établir durablement. Nous devons donc en tirer toutes les conséquences tant sur le plan juridique que sur le plan social.

Sur le plan juridique, le Gouvernement vous propose, en premier lieu, de rétablir des droits dont disposaient les étrangers avant l'intervention de la loi du 9 septembre 1986 - dispositions que l'Assemblée nationale a adoptées en première lecture - et, en second lieu, de créer des droits nouveaux, des garanties nouvelles. Enfin, le projet comporte des dispositions qui permettront de simplifier les conditions de vie et de séjour des étrangers résidant en France.

Tout d'abord, l'abrogation d'un certain nombre de dispositions de la loi du 9 septembre 1986 s'impose, dans la mesure où elles n'ont eu d'autre effet, en réalité, que de placer dans une situation de précarité et de suspicion beaucoup d'étrangers, sans bénéfice ni pour l'ordre public ni pour la maîtrise des flux migratoires.

Ainsi, les restrictions apportées à l'accès de plein droit à la carte de résident, l'introduction d'une réserve d'ordre public, les conditions mises à l'octroi de ce titre aux conjoints de Français ou encore la suppression de l'attribution de plein droit de ce titre aux étrangers résidant habituellement en France depuis très longtemps n'ont entraîné aucun effet favorable en termes de politique migratoire, pas plus qu'en matière d'ordre public. En effet, alors que ces mesures n'étaient susceptibles de concerner qu'un très petit nombre d'étrangers, c'est l'exception qui a été érigée en règle !

C'est le cas de la réserve d'ordre public pour l'octroi de la carte de résident qui a, en fait, été quasiment inusitée.

Il en va de même de l'insertion, en 1986, dans l'ordonnance de 1945, d'une disposition visant à différer d'un an l'obtention de la carte de résident pour le conjoint étranger d'un Français.

Cette mesure se voulait inspirée par le souci de lutter contre les mariages de complaisance.

Il est vrai qu'à l'époque avait été découvert, dans un département du nord de la France, un trafic ignoble de mariages contractés par des ressortissants étrangers avec de jeunes Françaises handicapées mentales.

Pour mettre fin à des situations aussi abusives que scandaleuses, heureusement exceptionnelles, de détournements de la procédure d'admission au séjour, a été introduite une disposition d'exception, dont l'application a eu pour conséquence de créer des difficultés, parfois insurmontables, pour la très grande majorité des étrangers concernés, qui n'aspiraient qu'à vivre auprès de leur conjoint de nationalité française.

De plus, la condition mise à l'attribution de la carte de résident d'une communauté de vie effective était totalement inopérante par rapport au but proclamé de la mesure.

Pour ceux qui veulent frauder la loi, quoi de plus simple que de présenter les justificatifs d'un compte bancaire joint ou d'un bail d'habitation cocontracté ? En revanche, pour les autres, que de vérifications de police inutiles et vexatoires !

Ainsi, ces règles, dont on comprend l'inspiration, ont eu pour effet de rendre plus précaire et incertaine la situation de très nombreux étrangers ayant vocation à rester durablement dans notre pays et qui se sont trouvés confrontés à un pouvoir administratif chargé d'appliquer une loi discriminante.

Enfin, ces dispositions ont inutilement compliqué la situation de personnes qui ne pouvaient obtenir leur titre de résident, mais qu'en aucun cas l'administration n'était autorisée, de par la volonté du législateur, à éloigner.

Combien de drames humains sont ainsi nés ? Etant inutiles, sources de lourdeurs, de complications et d'absurdités pour les étrangers, ces mesures doivent être abrogées.

Ainsi, la situation de certaines personnes ne peut être régularisée, car la loi l'interdit, mais celles-ci ne peuvent être expulsées, car la loi l'interdit également. Telle est la situation.

En outre, en cas de mariages de complaisance - la lutte contre ceux-ci comme moyens de détournement de procédure est parfaitement justifiée - la jurisprudence existant en matière de fraude sera applicable dans le nouvel état du droit et permettra à l'administration, sous le contrôle du juge, de retirer la carte de résident dans les cas où elle aura été indûment obtenue.

M. Emmanuel Hamel. Quand même !

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. De même, l'abrogation doit s'étendre à l'ensemble des mesures introduites en 1986 en matière d'expulsion.

Le droit de l'expulsion résultant de la loi de 1981 constitue, au vu de l'expérience menée depuis le début de la décennie, un compromis satisfaisant entre les nécessités de l'ordre public et la protection particulière dont doivent bénéficier certaines catégories d'étrangers, en particulier ceux qui sont nés en France ou qui y sont entrés avant l'âge de dix ans.

En aucun cas, les dispositions adoptées en 1981 n'ont lésé les intérêts fondamentaux de l'Etat et de la société.

Telle est la raison pour laquelle le projet de loi prévoit, là aussi, le rétablissement des dispositions antérieures à la loi du 9 septembre 1986.

Le Gouvernement n'a cependant pas voulu faire uniquement œuvre d'abrogation. Tenant compte des résultats de l'expérience, il a souhaité que des droits nouveaux et des garanties nouvelles soient créés en ce qui concerne le séjour ou l'éloignement des étrangers.

Nos propositions ont été guidées par le souci de régler, par des dispositions législatives, des situations qui, autrement, ne pouvaient faire l'objet de mesures individuelles de rattrapage, voire de régularisation, très souvent à la demande des parlementaires de toutes les tendances du Sénat comme de l'Assemblée nationale.

C'est le cas, par exemple, de la disposition qui, pour l'attribution de plein droit de la carte de résident, supprime la condition de séjour régulier de l'étranger.

Cette règle d'origine jurisprudentielle, qui était inspirée par un souci de cohérence et de rigueur, s'est révélée à l'expérience très difficilement applicable.

De très nombreux étrangers ont vu leur demande de carte rejetée parce qu'ils étaient en situation irrégulière, mais sans que, là encore, l'administration puisse prendre à leur encontre des mesures d'éloignement du territoire.

Ainsi des conjoints étrangers de Français ou des parents étrangers d'enfants français se sont-ils maintenus en France auprès de leurs conjoints ou de leurs enfants français - qui peut le leur reprocher ? - dans une situation de marginalité, de précarité et d'irrégularité juridique leur interdisant de s'intégrer à la communauté française jusqu'au moment où, par la décision intelligente d'un préfet qui applique une dérogation ou grâce à l'intervention intelligente et humaine d'un parlementaire, qui peut siéger ici, là ou ailleurs, une exception est faite.

Dès lors que l'administration a été conduite à relever les étrangers du respect de cette condition de séjour régulier, pourquoi ne pas leur faire une situation plus digne au lieu de les condamner à compter sur une dérogation qui, le plus souvent, finit d'ailleurs par arriver ? Pourquoi ne pas régulariser leur situation comme le fait déjà l'administration ou comme moi-même et d'autres avant moi avons été amenés à le faire, à la demande de certains parlementaires, dans des cas légitimes ?

Dans deux autres domaines, nous voulons également apporter aux étrangers des garanties nouvelles. Les refus de séjour devront, par exemple, être précédés de la consultation d'une commission dite « de séjour » lorsque les étrangers concernés, ou bien séjournent régulièrement sur notre territoire, ou bien ont vocation à obtenir normalement, de plein droit, la carte de résident de dix ans. La comparaison de l'étranger devant cette commission - elle est composée de manière analogue à la commission d'expulsion - permettra à celle-ci d'avoir une connaissance complète de la situation individuelle de l'intéressé, tant familiale que professionnelle, et d'être, par là même, en mesure de donner un avis motivé sur la délivrance du titre de séjour sollicité.

De même, dans le souci de traiter plus humainement et avec dignité les étrangers qui doivent quitter le territoire français, le Gouvernement propose que les étrangers frappés d'un arrêté de reconduite à la frontière puissent, dans de brefs délais, exercer une voie de recours devant une juridiction, ce recours ayant un caractère suspensif.

La lutte, légitime et nécessaire, contre l'immigration irrégulière ne saurait en effet justifier le maintien de procédures qui s'exécutent en extrême urgence, sans qu'un réel débat contradictoire puisse s'instaurer et sans qu'un contrôle *a priori* de la régularité des décisions puisse s'exercer.

C'est la raison pour laquelle je vous propose un système qui s'efforce de concilier deux impératifs : d'une part, respect des droits de l'homme, qui avait conduit le législateur

de 1981 à confier à l'autorité judiciaire, gardienne des libertés individuelles, le soin de prononcer les reconduites à la frontière et, d'autre part, recherche de l'efficacité, qui avait conduit le législateur de 1986 à donner compétence au préfet pour décider l'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

J'ai donc décidé de maintenir le principe de la reconduite à la frontière par décision préfectorale, retenu par la loi du 9 septembre 1986, en définissant plus rigoureusement les hypothèses de reconduite administrative, mais de l'assortir de garanties nouvelles extrêmement substantielles, en permettant à l'étranger d'exercer une voie de recours devant le juge judiciaire.

Cette voie de recours donnera, à l'étranger, la garantie, à la fois de voir sa situation examinée de manière approfondie et de pouvoir s'exprimer devant le juge en faisant valoir tous les arguments qui militent en sa faveur, en étant assisté comme il le convient.

Un débat juridique s'est engagé sur le choix de la compétence du juge judiciaire pour exercer ce contrôle.

Sans reprendre l'ensemble de l'argumentation que j'ai très longuement développée devant l'Assemblée nationale, il me paraît souhaitable de vous expliquer pourquoi il m'est apparu que l'intérêt d'une bonne administration de la justice commandait de retenir une telle solution.

Je n'ai pas besoin de rappeler que le Conseil constitutionnel a décidé, le 23 janvier 1987, que, si le contentieux de l'excès de pouvoir, c'est-à-dire le contentieux de l'annulation des actes administratifs, relevait de la compétence du juge administratif, il était « loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle » dans le cas où, selon les règles habituelles de compétence, les contestations pourraient se répartir entre les différents ordres de juridictions.

En ce qui concerne le cas particulier des reconduites à la frontière, des considérations pratiques et juridiques justifient qu'il soit dérogé aux règles habituelles de compétence et que soit créé un bloc unique de compétence dévolu au juge judiciaire.

Sur le plan pratique, la compétence judiciaire repose sur des impératifs d'urgence, de proximité, de procédure et de dualité de contentieux.

La compétence judiciaire repose en premier lieu sur des impératifs d'urgence. En effet, le projet de loi prévoit que la juridiction saisie devra statuer dans un délai de quarante-huit heures sur le recours éventuel de l'étranger. Or la justice judiciaire pourra plus facilement absorber en urgence le traitement de ce contentieux nouveau - il peut représenter plusieurs milliers d'affaires par an - que la justice administrative du premier degré ne parviendrait pas à assumer.

La compétence judiciaire repose, en deuxième lieu, sur des impératifs de proximité. Il existe en effet cent quatre-vingt-un tribunaux de grande instance, alors qu'on ne compte, sur le territoire métropolitain, que vingt-six tribunaux administratifs.

La compétence judiciaire repose, en troisième lieu, sur des impératifs de procédure, car la procédure orale qui est applicable devant le juge judiciaire, notamment en matière de référé, est bien adaptée.

Enfin, la compétence judiciaire repose, en quatrième lieu, sur la dualité de contentieux. Les deux contentieux de la reconduite à la frontière et de la rétention administrative devraient, si l'on ne retenait pas ma proposition, être traités en extrême urgence devant deux ordres de juridictions différents. En revanche, la réunification des compétences en matière de reconduite à la frontière au profit du juge judiciaire permettra au même juge de statuer, au cours de la même audience, ou au cours d'une audience très rapprochée, sur la rétention administrative et sur la validité de la reconduite à la frontière. Elle permettra aussi, le cas échéant, à ce même juge, de statuer ultérieurement sur les poursuites pénales consécutives à un refus de déférer à un arrêté de reconduite.

Sur le plan juridique maintenant, l'expérience montre que le contentieux de la reconduite à la frontière soulève, dans un nombre significatif de cas, des questions qui relèvent de la compétence naturelle du juge judiciaire, qu'il s'agisse de problèmes de nationalité ou d'état des personnes. Or le strict respect des règles traditionnelles de répartition des compé-

tences, en conduisant le juge administratif saisi de tels moyens à surseoir, à statuer et à renvoyer le requérant à se pourvoir devant la juridiction judiciaire aux fins de régler le moyen soulevé, risquerait de contrarier l'objectif poursuivi de règlement simple et rapide de ces litiges.

Pour l'ensemble de ces raisons, il est apparu souhaitable au Gouvernement d'unifier les compétences dans un ordre juridictionnel unique, l'ordre judiciaire, cet aménagement des règles de compétence étant, comme l'exige la jurisprudence du Conseil constitutionnel, précis et limité. En outre, il ne portera pas atteinte aux prérogatives du juge administratif pour les autres décisions relatives à la police des étrangers qui se présentent dans des termes extrêmement différents du contentieux de la reconduite à la frontière.

Le dispositif proposé, extrêmement protecteur, risque-t-il pour autant de mettre en péril l'effectivité des mesures d'éloignement ? Nullement. J'ai en effet tenu compte des délais qui sont impartis par la loi pour le maintien en rétention des étrangers en instance de départ. Ces délais sont fixés à sept jours maximum.

Pour que, précisément, les droits nouveaux conférés aux étrangers par l'institution d'une voie de recours soient compatibles avec cette période de rétention et ne risquent pas de faire échec à l'exécution de la mesure de reconduite, j'ai fait en sorte que cette procédure se déroule dans des délais extrêmement rapides.

C'est également pour permettre d'assurer l'effectivité des mesures d'éloignement que j'ai considéré que l'appel exercé devant le Premier président de la cour d'appel ne pouvait pas avoir d'effet suspensif.

Si, sur ce dernier point, le problème de la constitutionnalité est posé, je me propose de suggérer au Premier ministre de consulter lui-même le Conseil constitutionnel. Cette affaire sera réglée de façon à permettre aux juristes d'enrichir la réflexion sur ce sujet. En effet, s'il existe bien un domaine dans lequel la bonne administration de la justice exige ce genre de mesure, il est facile d'établir que c'est celui-là.

Si le projet de loi qui vous est soumis met essentiellement l'accent sur le rétablissement de droits qui ont été abrogés ou sur la création de garanties nouvelles au bénéfice des étrangers, que ceux-ci aient vocation au séjour ou qu'ils doivent être éloignés du territoire national, il vise aussi à simplifier les conditions de vie des étrangers et à faciliter leur gestion par les services administratifs.

C'est dans cette perspective que doit être comprise, par exemple, la disposition qui reporte de seize à dix-huit ans l'âge auquel l'étranger doit détenir un titre de séjour.

En effet, la règle actuelle n'est en harmonie, ni avec les dispositions qui régissent l'éloignement des étrangers en situation irrégulière - celui-ci ne peut être décidé à l'encontre de mineurs de dix-huit ans - ni avec la réglementation sur le regroupement familial, possible jusqu'à dix-huit ans, ni, enfin, avec le code de la nationalité, puisque celui-ci confère - sauf procédure de déchéance ou opposition de l'intéressé - la nationalité française aux jeunes étrangers nés en France.

Or on a pu constater les effets regrettables de cette situation peu cohérente : de nombreux jeunes étrangers ont négligé de solliciter un titre de séjour à l'âge de seize ans et se sont, de ce fait, trouvés dans une situation juridique incertaine à l'âge de dix-huit ans. C'est d'ailleurs ce souci de cohérence qui avait conduit la commission du code de la nationalité à préconiser le report à dix-huit ans de l'obligation de détention d'un titre de séjour. C'est ce que vous propose le projet de loi.

Mettons donc fin à une situation face à laquelle l'administration doit s'attacher à procéder à des régularisations humainement nécessaires, dépensant ainsi ses moyens à résoudre des problèmes qu'il est facile d'éviter.

Plus généralement, de nombreuses dispositions du projet de loi sont inspirées par le souci de régler par la loi des problèmes concrets qui, aujourd'hui, conduisent l'administration, dans le cadre d'un examen particulier de chaque affaire, à prendre, dans la plupart des cas, des décisions conformes aux droits de l'homme.

Dans de telles conditions, il est préférable de poser des règles de caractère général et impersonnel qui puissent faire l'objet d'une application simple, directe et immédiate, sans recours gracieux, recours hiérarchique ou intervention des uns et des autres pour obtenir, finalement, la mesure sollicitée.

Naturellement, la politique du Gouvernement en faveur de l'intégration des étrangers ne saurait se résumer aux dispositions juridiques que je viens de rappeler.

Il est, certes, indispensable d'abroger les mesures qui sont inspirées par la défiance à l'égard des étrangers, de prévoir des garanties nouvelles et de moderniser les dispositions inadaptées. Toutefois, il faut également prévoir un meilleur accueil matériel des étrangers dans les préfectures, rénover leur gestion, et former le personnel qui, en France, doit faire face à des tâches difficiles. Il en va de même dans la plupart des pays européens. Je m'en entretiens souvent avec mes collègues de Grande-Bretagne, de République fédérale d'Allemagne et d'Italie.

A cet égard, je me propose, à la faveur de l'informatisation de cette gestion, de mettre en place une nouvelle organisation de l'accueil des étrangers, plus homogène, plus souple, plus moderne et prenant appui sur une nouvelle répartition des responsabilités entre les services de l'Etat.

Il convient aussi - et sans doute essentiellement - de développer des politiques sociales, générales ou spécifiques pour l'intégration. En effet, la politique d'intégration est fondée sur la constatation - nul ne l'ignore - que plus de 80 p. 100 de la population étrangère qui vit actuellement en France y réside depuis plus de dix ans et y restera durablement.

J'ai longuement évoqué devant l'Assemblée nationale - je n'y reviendrai donc pas devant vous - l'histoire de l'immigration en France. J'ai rappelé quand et par la volonté de qui nous nous sommes trouvés, à différentes époques, devant une immigration importante aboutissant à la présence de plusieurs millions d'étrangers sur notre territoire.

Le Gouvernement se propose donc, non pas de faciliter une adaptation, à la société française, de communautés étrangères destinées à ne résider que temporairement en France, mais d'intégrer, dans notre société, des populations qui ont fait souche dans notre pays.

Cet enjeu de l'intégration est un défi posé à notre société et que nous devons relever. Il faudrait être inconscient ou guidé par une philosophie d'exclusion - cette dernière n'est conforme, ni aux traditions de la République française, ni même à ses habitudes d'intégration de migrants depuis le début de ce siècle - pour ne pas voir qu'il y va, dans ce domaine, de l'intérêt national.

Par conséquent, le Gouvernement conduit une politique globale et active d'intégration des étrangers, dans les domaines notamment du logement, de l'aide sociale, de la formation, de l'insertion et, bien sûr, de l'école.

Cette volonté d'intégration suppose que soit menée, par ailleurs, une politique active de lutte contre le racisme. La communauté étrangère résidant en France a le droit d'y vivre en paix et en sécurité. Il faut donc combattre sans relâche le poison du racisme qui s'instille dans les rapports sociaux, nuit à une bonne intégration des étrangers et, d'une façon générale, à la société française.

Le Gouvernement a engagé à cette fin une politique déterminée reposant sur une action, à la fois policière et judiciaire, qui a pour objet de prévenir les actes à caractère raciste et de les réprimer avec vigueur lorsqu'ils ont été commis. Mais ces efforts ne suffisent pas s'ils ne s'accompagnent pas d'une action politique et idéologique. Tous les démocrates doivent s'unir et rassembler leurs efforts contre le racisme. En France, il est, certes, exprimé par une minorité, mais il existe.

J'en viens à la lutte contre l'immigration clandestine.

Le projet de loi qui vous est soumis n'a ni pour objet ni pour effet - je tiens à le souligner - de réduire les moyens dont dispose l'administration afin de maîtriser les flux migratoires et, en particulier, de contrôler l'immigration clandestine, bien au contraire.

J'ai indiqué à quel point, dans la ligne des orientations fixées par M. le Président de la République, une telle politique est nécessaire. Notre projet de loi, contrairement à ce que certains voudraient faire croire, ne remet nullement en cause le dispositif de lutte contre l'immigration clandestine.

Je veux, à cet égard, dénoncer avec force l'amalgame que certains s'efforcent complaisamment de répandre : en quoi la maîtrise des flux migratoires est-elle, par exemple, affectée par le report à dix-huit ans de l'âge auquel doit être détenu un titre de séjour ? L'est-elle alors par l'instauration d'une

voie de recours juridictionnelle contre les arrêtés de reconduite à la frontière, qui existe, je l'ai dit tout à l'heure, dans toutes les grandes démocraties d'Europe ? L'est-elle par l'octroi de la carte de résident aux conjoints de Français sans condition de stage ? Il serait bien plus cohérent alors, pour ceux qui combattent ce projet de loi, d'affirmer qu'ils sont hostiles à l'extension des droits et des garanties des étrangers, plutôt que de s'attaquer de manière oblique à ces droits et à ces garanties en agitant le spectre du développement d'une immigration incontrôlée, qui est un autre phénomène, ou en critiquant des dispositions qui ne figurent pas dans le projet de loi qui vous est proposé.

Je tiens à souligner que le dispositif de contrôle de l'entrée en France demeure inchangé. Il suffit de lire le texte pour le voir. Evidemment, si on ne le lit pas, on ne peut pas le voir et, si on ne veut pas le dire, il est préférable de faire comme si cela n'était pas dans le texte ! Il est en effet nécessaire de conserver une politique dissuasive afin de dissuader de pénétrer sur notre territoire un certain nombre d'hommes et de femmes auxquels, hélas ! même si leur situation dans leur pays est parfois dramatique, parfois difficile, il n'est offert aucune possibilité de séjourner en France, en l'absence de ressources ou de motif légitime à leur voyage.

Nous devons être tous conscients qu'il est humainement plus facile - c'est vite dit - et moins dommageable d'empêcher un étranger d'entrer sur notre territoire que de le contraindre à le quitter ultérieurement.

De même, le projet de loi ne revient pas sur le principe d'un double contrôle de l'entrée en France, avec, d'une part, la procédure de délivrance des visas dans le pays d'origine et, d'autre part, des contrôles frontaliers permettant de s'assurer que l'étranger remplit les conditions nécessaires pour entrer en France.

Le projet de loi maintient aussi le contrôle des moyens d'existence qui est l'une des méthodes permettant de vérifier que l'étranger ne vient pas chercher illégalement dans notre pays ses moyens de subsistance.

Enfin, le projet de loi conserve le dispositif d'éloignement des étrangers qui sont en situation irrégulière avec la procédure de reconduite à la frontière.

Le Gouvernement, j'y ai déjà fait allusion, est conscient de la nécessité de procéder à une amélioration de l'efficacité du dispositif de lutte contre l'immigration clandestine : il va prendre le mal à la racine, c'est-à-dire renforcer la répression du travail clandestin, de l'embauche et de l'exploitation des clandestins.

Tel est l'objet du projet de loi qui a été délibéré le 17 mai dernier par le conseil des ministres, le jour même où celui-ci adoptait le projet de loi que je vous présente aujourd'hui.

Ce projet de loi, qui vous sera exposé par M. Soisson, renforcera la protection des étrangers contre l'exploitation du travail clandestin, renforcera de façon substantielle les sanctions prévues par le code du travail.

Aucune des mesures qu'il propose ne prendra les étrangers pour des boucs émissaires et ne conduira à rendre précaire ou instable leur situation. Elles visent tout au contraire à donner au Gouvernement les moyens de traiter à la source un problème très grave car l'immigration clandestine ne peut vivre et prospérer que par le travail clandestin, par l'embauche clandestine, par l'édification de véritables entreprises clandestines. C'est là que doivent porter les remèdes.

Pour conclure, mesdames, messieurs les sénateurs, je dirai que, en moins de dix ans, la législation française régissant les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France aura fait l'objet de quatre modifications successives, ce qui est évidemment fâcheux. Une telle situation est source d'insécurité juridique pour les étrangers résidant en France et surtout pour ceux qui y sont installés durablement. Elle est source de difficultés considérables pour les services administratifs chargés d'assurer l'application d'une loi qui subit des changements répétés.

Le projet de loi qui vous est proposé tend à trouver un juste équilibre en vue de concilier les impératifs apparemment contradictoires qui doivent caractériser toute législation sur les étrangers : rigueur dans l'intérêt national et pour l'équilibre social, d'une part, respect des droits de l'homme, d'autre part.

En cette année des droits de l'homme, je crois que la France s'honorerait si, tous ensemble, nous nous efforcions de mettre en place une législation durable - elle s'inscrit

d'ailleurs dans le droit-fil de ce qui existe ou de ce qui tend à se développer au sein de la Communauté européenne - qui, sans remettre en cause la fermeture des frontières à toute nouvelle immigration, permette à la communauté étrangère vivant en France de disposer d'un ensemble cohérent de droits et de garanties favorisant son intégration dans notre pays. (*Applaudissements sur les travées socialistes ainsi que sur certaines travées du rassemblement démocratique et européen.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Charles Jolibois, rapporteur de la commission des constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, voilà moins de trois ans, j'avais eu l'honneur de monter à cette tribune pour exposer, au nom de la commission des lois, les principales dispositions du projet qui devait, grâce au vote de la majorité sénatoriale de l'époque, devenir la loi du 9 septembre 1986. Cette loi parachevait une évolution législative relativement récente dans notre pays, dont le but était de lutter contre l'immigration clandestine.

Le 3 juin dernier, l'Assemblée nationale a voté un nouveau projet de loi que je dois vous présenter aujourd'hui, toujours au nom de la commission des lois. Ce texte, s'il était adopté, introduirait dans notre droit positif des modifications si lourdes de conséquences que je crois utile de vous préciser l'esprit dans lequel j'entends aborder cette discussion.

L'immigration est un problème si grave, si important pour l'avenir de notre pays que les solutions que chacun d'entre nous souhaite y apporter sont du ressort de notre intime conviction et de notre conscience, et ne sont pas seulement l'enjeu d'une confrontation politique circonstancielle.

Notre pays doit beaucoup aux étrangers que, par tradition et grâce à son penchant naturel, il n'a cessé d'accueillir à toutes les périodes de sa glorieuse histoire, pour ne pas rendre un hommage unanime à la contribution qu'ils ont apportée à la France telle qu'elle est aujourd'hui et à sa culture.

Les différentes méthodes que nous pouvons préconiser pour résoudre les difficultés actuelles ne doivent pas cacher l'accord essentiel qui existe dans l'immense majorité de notre pays afin qu'il conserve sa tradition d'accueil tout en respectant ses équilibres profonds.

Après avoir rapidement rappelé l'historique de notre législation, les conditions dans lesquelles un changement est proposé, j'examinerai le contenu du projet de loi qui vous est soumis, puis l'attitude à adopter vis-à-vis de ce texte.

Il fut une époque où l'étranger était principalement un commerçant, un touriste, un pèlerin ou un réfugié. Une autre époque lui a succédé, à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, où des vagues d'immigration extrêmement importantes se sont produites.

La France, il faut le noter, est le seul pays européen à être resté un pays d'immigration. Il faut donc attendre la fin du XIX^e siècle pour voir apparaître une législation spécifique.

En 1900, le nombre d'étrangers est de l'ordre d'un million. Il atteint 1 774 000 en 1946, 2 621 000 en 1968 et 3 680 000 en 1982. Selon le ministère de l'intérieur, ce chiffre est de 4 500 000 en 1984. Cette progression appelle des commentaires.

La décision prise en 1974 d'arrêter toute nouvelle immigration n'a pas empêché le flux d'immigration. En effet, 100 000 personnes s'ajoutent actuellement au nombre d'étrangers établis en France. On ignore le nombre d'immigrés clandestins. Ils seraient de 150 000 à 300 000. Mais ces estimations paraissent modérées. Les dispositions prises en France, comme la généralisation de la carte de dix ans, la loi sur le revenu minimum d'insertion - il faut le reconnaître - et le présent projet de loi, s'il est voté tel quel, ne peuvent, me semble-t-il, qu'amplifier « l'appel d'air » vis-à-vis de l'immigration clandestine.

Examinons rapidement l'évolution de la législation.

L'ordonnance du 2 novembre 1945 a créé trois documents : la carte de séjour temporaire valable un an, la carte de résidence ordinaire valable trois ans et la carte de résident privilégié valable dix ans. Le ministre de l'intérieur est autorisé, dès cette époque, à prononcer des expulsions.

La loi du 10 janvier 1980 avait pour objet de prévenir l'immigration clandestine. L'étranger, sauf le conjoint et les enfants mineurs qui venaient rejoindre un étranger déjà résident, devait fournir des garanties de rapatriement. Le régime de l'expulsion était remanié.

La loi du 29 octobre 1981 prévoyait que seul le juge pouvait prononcer la reconduite à la frontière et que sept catégories de personnes devenaient inexpulsables.

La loi du 17 juillet 1984 unifiait les régimes de séjour et ne subsistaient que deux documents : la carte de séjour temporaire valable un an et la carte de résident valable 10 ans.

Enfin, avec la loi du 9 septembre 1986, les conditions d'entrée en France furent peu modifiées. La seule exigence nouvelle portait sur les moyens d'existence et la garantie de rapatriement. Les motifs du refus d'entrée restaient inchangés. En ce qui concerne le régime du séjour, la délivrance du titre unique étaient modifiée pour quelques catégories. On demandait à la communauté de vie des époux pendant un certain temps, l'exercice de l'autorité parentale pour les parents qui désiraient faire venir des mineurs en France et l'absence de condamnation pénale d'une certaine gravité.

Mais c'est dans le domaine de l'éloignement forcé que les innovations de la loi sont les plus importantes et les plus utiles. La reconduite à la frontière est désormais prononcée par le préfet. Elle est immédiatement exécutoire. En 1986, j'ai qualifié la reconduite à la frontière de « refoulement différé » car il était inadmissible qu'une personne qui ne se présente pas à la frontière sachant qu'elle serait refoulée puisse bénéficier d'un régime beaucoup plus favorable en passant cent mètres à côté, de façon inaperçue, et en étant retrouvée cent kilomètres plus loin. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.P.R.*) Personne n'a jamais répondu à ce raisonnement juridique et de bon sens !

Actuellement, sous le contrôle des tribunaux administratifs, d'une certaine manière, la reconduite à la frontière est un mécanisme moins sévère que ceux de 1980 et de 1981. En effet, il épargne à l'intéressé un mécanisme répressif. Il s'agit d'une mesure normale : « Vous n'avez pas de papiers, vous rentrez chez vous ! »

Il évite de surcharger les établissements pénitentiaires. La loi du 10 juin 1983 avait même précisé que la reconduite à la frontière pouvait être exécutoire, nonobstant appel.

L'expulsion restait prononcée par autorité du ministre, mais en cas de menace pour l'ordre public, après consultation et non plus avis conforme de la commission spéciale des expulsions.

Les mineurs de 18 ans sont protégés dans la mesure où l'expulsion en urgence absolue ne leur est pas applicable. Votre assemblée, je vous le rappelle, était intervenue pour modifier un ensemble de dispositions en leur faveur.

Un changement de législation s'imposait-il dans ces circonstances ?

Le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution la loi du 9 septembre 1986, à l'exception de deux points : d'abord une disposition mineure relative au droit international ; ensuite la possibilité de prolonger de trois jours le délai de rétention.

La loi du 9 septembre 1986 est conforme aux aspirations des Français et à la sécurité des populations immigrées en situation régulière.

M. Marc Lauriol. Très bien !

M. Charles Jolibois, rapporteur. Cette loi n'a donné lieu à aucune difficulté particulière d'application. De plus, elle a une portée psychologique. En effet, nos frontières étant parmi les plus longues d'Europe, elles ne peuvent pas être surveillées. Il faut donc une règle efficace pour se protéger non pas contre ceux qui respectent nos lois, mais contre ceux qui les violent systématiquement aux frontières.

Cette loi est plus efficace et moins vexatoire que la loi du 29 octobre 1981, qui ne permettait l'expulsion que sur une décision répressive.

Comment peut-on proposer la modification d'une loi en vigueur au nom de la nécessaire stabilité ?

La loi, grâce à sa souplesse, a permis une adaptation constante aux cas concrets.

Elle a fait l'objet de quatre circulaires d'application, du 23 décembre 1988 au 18 janvier 1989.

Pourquoi parler de stabilité ? L'échéance européenne va inexorablement remettre en cause toutes les législations nationales. Tous les pays vont être conviés à une réflexion générale sur ces problèmes. Avec la mise en œuvre de l'acte unique et l'accord de Schengen, dont vous avez parlé tout à l'heure, monsieur le ministre, le contrôle se fera désormais, peut-être progressivement, aux frontières extérieures de la Communauté et non plus aux frontières nationales.

La France encourt, à mon avis, la critique de certains de ses partenaires. Ne va-t-on pas lui faire grief d'avoir légiféré sans concertation préalable suffisante ? En tout cas, elle commet sûrement l'erreur de précipitation au moment de prendre la présidence du conseil de l'Europe.

M. Jean Simonin. Très bien !

M. Charles Jolibois, rapporteur. Le projet qui vous est soumis est remarquable par l'absence de mesures relatives à l'intégration des étrangers et cependant, ne nous le cachons pas, ce problème est gigantesque.

En 1974, nous avons stoppé l'immigration, mais le flux d'entrées continue d'avoisiner la barre des 100 000 contre 130 000 auparavant.

Un sénateur socialiste. Vous l'avez déjà dit !

M. Charles Jolibois, rapporteur. Rien qu'au titre du regroupement familial, il est de 30 000.

A cela s'ajoutent les demandes d'asile, qui, de 1620 en 1973, sont passées à 45 000 en 1989. Ainsi, trois années de procédure sont nécessaires pour statuer sur les recours des réfugiés.

Il faut donc savoir que l'utilisation des règles relatives au droit d'asile, pour contourner la cessation de toute immigration nouvelle, est l'une des préoccupations majeures engendrées par les perspectives européennes de libre circulation.

On peut s'étonner des conditions dans lesquelles le dépôt de ce projet de loi a été effectué !

Le texte résulte d'initiatives convergentes - elles sont rappelées dans le rapport - dans lesquelles des associations ont pris une part très importante.

Cette question de société, dont l'importance et la permanence engagent l'avenir de la France, méritait une très vaste concertation à la veille de l'échéance européenne.

Il ne fallait pas la traiter à la légère, dans la précipitation et à la fin d'une session parlementaire déjà très chargée. Il fallait au contraire un débat approfondi et public, débat qui aurait pu, par exemple - c'est possible - s'inspirer des travaux effectués par la commission de la nationalité au cours du second semestre de l'année 1987.

Plusieurs sénateurs du R.P.R. Très bien !

M. Charles Jolibois, rapporteur. Ces questions si importantes pour notre pays, pour nos collectivités locales, pour la vie des communes, que nous représentons surtout ici, et pour leur mission dans notre organisation administrative et constitutionnelle méritaient une autre procédure qu'une discussion en urgence d'un projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après que le Gouvernement eut recouru au vote bloqué.

Le Sénat disposait en tout et pour tout de quinze jours. Or, que de questions se posent devant un problème aussi vaste que celui qui est évoqué par le projet de loi !

Vous aurez à examiner dans quelles mesures la violation de la loi française peut créer des droits, comment un séjour irrégulier permet, grâce à sa durée, l'acquisition d'un statut régulier.

Au moment de discuter de ce texte, gardons en mémoire que deux systèmes seulement sont concevables : soit les frontières sont ouvertes, et l'absence de contrainte empêche évidemment toute sanction, soit un contrôle aux frontières existe, un document est nécessaire pour entrer, et alors l'absence de document doit normalement entraîner la reconduite à la frontière. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées de l'union centriste.*)

M. Charles Pasqua. C'est le bon sens !

M. Charles Jolibois, rapporteur. Admettre que la durée de l'irrégularité confère la régularité, n'est-ce pas admettre que la loi ne s'applique qu'à ceux qui la respectent spontanément et, par conséquent, les décourager ?

Plusieurs sénateurs du R.P.R. Très bien !

M. Charles Jolibois, rapporteur. N'est-ce pas s'écarter - réfléchissons-y - d'un système d'Etat de droit, fondement des régimes démocratiques ?

M. Charles Pasqua. Parfait !

M. Charles Jolibois, rapporteur. Le projet de loi comporte quatre chapitres : le régime d'entrée en France, le régime d'obtention des titres de séjour, le régime de l'expulsion et la réforme des procédures applicables.

A propos du régime d'entrée en France, on nous a dit ce matin en commission des lois, et je l'ai entendu répéter, que rien n'avait été changé. Mais le projet renverse la proposition.

Selon la loi de 1986, il y a exécution immédiate de la décision de refus d'entrée sauf si l'autorité consulaire demande le sursis à exécution d'un jour franc. Selon le projet, le refus d'entrée ne peut donner lieu à une mesure de rapatriement contre le gré de l'intéressé. Comment peut-on imaginer que la personne refoulée ne va pas immédiatement proclamer son désaccord ? Par définition, si elle vient en France, c'est bien pour y entrer ! (« Bravo ! ») et applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées de l'union centriste.)

Ce renversement implique des conséquences sur le plan pratique dans les aéroports, dans les ports, aux frontières, et entraînera la nécessité d'hébergement ainsi que la saisine du président du tribunal de grande instance. Pour comprendre le système, il faut en effet combiner cet article avec l'article 35 bis de l'ordonnance de 1945. Si la personne demande son jour franc, il n'y aura ni avion ni bateau pour qu'elle reparte et, automatiquement, elle tombe sous la juridiction de l'article 35 bis, qui prévoit que l'on saisit le juge de grande instance. Le processus judiciaire va donc s'engager.

Le projet de loi modifie de façon sensible les conditions d'obtention du titre de séjour. L'article 2 reporte à 18 ans l'âge auquel l'étranger doit être titulaire du titre de séjour. Il modifie en même temps, sur plusieurs points, la situation juridique des étrangers mineurs âgés de 16 à 18 ans.

Les étrangers du même âge pourront soit recevoir de plein droit la carte de séjour temporaire soit la solliciter.

Le séjour irrégulier du mineur est ainsi complètement transformé. On aggrave les dispositions qui avaient été prises et qui étaient cependant protectrices. Enfin, il est prévu qu'un document de circulation sera délivré, sur simple demande, aux mineurs étrangers se trouvant dans l'une des situations suivantes : mineurs admis au titre de regroupement familial, enfant d'un étranger ayant obtenu le statut de réfugié, enfant d'un apatride justifiant de trois années de résidence régulière et mineur remplissant les conditions pour obtenir la carte de résident.

L'article 3 du projet de loi crée un cas de délivrance de plein droit de la carte de séjour temporaire à l'étranger mineur ou majeur depuis moins d'un an. Les conditions de délivrance sont précisées.

L'innovation fondamentale figure au paragraphe I de l'article 4, qui dispose que « la carte de résident est délivrée de plein droit sans que puissent être opposées les dispositions des articles 6 et 9 de la présente ordonnance ». Les articles 6 et 9 étant les articles qui imposent, pour tout séjour de plus de trois mois, la possession d'un titre régulier, cette phrase signifie - c'est incontestable - que le séjour irrégulier n'est pas un obstacle à la délivrance de plein droit de la carte de résident si les autres conditions sont réunies (*Marques d'approbation sur les travées du R.P.R.*). La condition de régularité du séjour est donc supprimée, sauf pour l'apatride qui doit justifier de trois années de résidence régulière en France.

M. Marc Lauriol. Et voilà !

M. Charles Jolibois, rapporteur. Les autres modifications introduites par l'article 4 sont les suivantes : les réserves d'ordre public sont supprimées ; les réserves d'ordre pénal sont supprimées ; les conditions de durée du mariage sont supprimées - on nous cite un cas dans le Nord, mais, nous le savons très bien, beaucoup de personnes se prêtent à ces mariages de complaisance, parfois pour permettre à des personnes de leur famille ou à des amis de venir. Enfin, de nouvelles catégories de bénéficiaires de plein droit de la carte de résident sont créées.

Il est par conséquent difficile d'affirmer que ce texte ne change rien !

En arrive aux catégories d'étrangers non expulsables. Elles sont modifiées et augmentées par l'article 12 du projet de loi. L'une des conséquences de ce système est qu'un mineur étranger peut rester en France. Je suis là non pas pour vous dire que le système est mauvais, mais pour vous avertir, face à un texte aussi confus.

Il y a donc dans la loi un cas légal permettant, effectivement, de faire venir des mineurs par cars entiers, à Poitiers, par exemple, sans aucun moyen de les repousser.

M. François Autain. Charles Martel !

M. Charles Jolibois, rapporteur. Il faudra, pour les expulser, attendre la majorité, avec tous les problèmes matériels qui peuvent se poser !

M. François Autain. Il se laisse aller à ses fantasmes extravagants !

M. Charles Jolibois, rapporteur. En ce qui concerne la réforme des procédures, le projet retire au juge administratif la compétence dans les conditions de droit commun de certains contentieux. Une commission départementale de séjour des étrangers est créée dans chaque département. Le président du tribunal de grande instance ou son délégué, un juge élu par l'assemblée générale du tribunal de grande instance et un conseiller du tribunal administratif vont devenir, en quelque sorte, la juridiction concernée pour la majorité des documents concernant les étrangers. C'est une commission identique à celle de la commission d'expulsion. Elle sera compétente pour le renouvellement d'une carte de séjour, pour la délivrance d'une carte de résident à un étranger pouvant en bénéficier de plein droit et pour la délivrance d'un titre de séjour à un étranger qui ne peut faire l'objet d'un arrêté d'expulsion.

Nous avons relevé dans la loi une particularité : le préfet doit suivre l'avis favorable à l'octroi du titre ou à son renouvellement. Il ne retrouve sa liberté de décision que si l'avis est défavorable, c'est-à-dire conforme à ce qu'il envisageait de faire. Par conséquent, par une sorte d'effet de cliquet, cela ne peut jouer que dans un sens.

Un sénateur du R.P.R. Sectarisme juridique !

M. Charles Jolibois, rapporteur. Le recours contre l'avis de reconduite à la frontière constitue le deuxième aspect de la réforme des procédures.

Ce recours fait désormais l'objet d'une procédure judiciaire de référé et non plus d'une procédure administrative. La reconduite à la frontière ne peut jamais avoir lieu avant que le juge ait statué. En revanche, l'appel n'est pas suspensif. Cela signifie que, lorsque l'autorité se présentera pour reconduire quelqu'un à la frontière, l'appel paralysera automatiquement la démarche administrative.

Le transfert à la juridiction judiciaire est justifié, nous dit-on, par la proximité et la simplicité. Trois arguments répondent à cette affirmation.

D'abord, je perçois une défiance injustifiée à l'encontre de la juridiction administrative. Or on ne peut oublier que la jurisprudence relative à l'excès de pouvoir émane essentiellement de la juridiction administrative : c'est un des piliers de la liberté dans notre pays. (« Très bien ! ») et applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.)

Par ailleurs, la nouvelle procédure, par l'allongement des délais qu'elle impose et par sa complexité, peut susciter un certain encombrement.

Elle soulève, en outre, un problème constitutionnel. On invoque la décision du Conseil constitutionnel relative au contentieux du conseil de la concurrence. Or, dans cette décision, il est bien précisé que le législateur peut, dans l'intérêt de l'administration de la justice, unifier les règles de compétence juridictionnelle lorsqu'une des juridictions est principalement intéressée. Précisément, dans le domaine qui nous occupe, la juridiction administrative me paraît principalement intéressée pour tout le contentieux qui découle de la décision du préfet.

Le Conseil constitutionnel appréciera, s'il est saisi, mais, en tout état de cause, il s'agit là d'une modification fondamentale de la tradition juridictionnelle française.

A examiner l'ensemble des dispositions de ce texte, on s'aperçoit qu'il établit, parallèlement au statut de la régularité, un véritable statut de l'irrégularité. Le seul effet de la durée corrige, dans bien des cas, l'irrégularité initiale.

Cette loi va donc être utilisée par les complices innombrables qui entourent les candidats à l'immigration clandestine.

Pour des motifs familiaux et, plus généralement, humains, par ailleurs fort compréhensibles car il est des situations tout à fait dramatiques, les 4 500 000 étrangers qui vivent en France vont avoir tendance à utiliser ces dispositions pour faire venir des membres éloignés de leur famille ou des amis, et nous n'avons absolument pas les moyens matériels de l'éviter.

Je ne pense pas que notre pays soit préparé aux conséquences prévisibles de cette loi, faute de mesures concrètes propres à les rendre supportables.

Je le répète, ce texte va susciter d'innombrables contentieux car, dès que l'on voudra exécuter une mesure, un recours sera formé ; cette conclusion s'impose, hélas.

Dès lors, quelle attitude doit-on adopter à l'égard de ce projet ?

M. Josselin de Rohan. Le rejet !

M. Charles Jolibois, rapporteur. Faut-il l'améliorer ou le rejeter ?

Plusieurs sénateurs du R.P.R. Le rejeter !

M. Charles Jolibois, rapporteur. L'améliorer, c'est se poser la question de savoir s'il est amendable.

Peut-on amender les dispositions autres que celles dont je viens de démontrer qu'elles étaient totalement inacceptables compte tenu des conséquences qu'elles ne manqueraient pas d'avoir ?

L'article 1^{er} A, qui a été ajouté par l'Assemblée nationale, contient des condamnations du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie.

M. François Autain. C'est très bien !

M. Josselin de Rohan. C'est un galimatias.

M. Charles Jolibois, rapporteur. En cela, il est identique, mais moins bien écrit, à de nombreux textes existants, auxquels nous souscrivons tous : Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ; préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ; Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 ; convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950 ; convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés ; convention de New York du 28 septembre 1954 sur le statut des apatrides ; loi du 14 juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme ; loi du 3 janvier 1985 autorisant les associations se proposant de lutter contre le racisme à exercer des droits reconnus à la partie civile.

Était-il bien nécessaire d'ajouter à tous ces textes une disposition qui nous paraît confuse et qui n'apporte rien de positif ?

M. François Autain. Cela vous gêne !

M. Charles Jolibois, rapporteur. De plus, d'une manière tout à fait étrange, l'article 1^{er} A s'adresse aux « détenteurs de l'autorité publique ». Comme si ceux-ci avaient pour habitude de pratiquer le racisme ou l'antisémitisme ! Il est bien évident que, à partir du moment où un détenteur de l'autorité publique se rend coupable de telles pratiques, il ne fait plus partie de l'autorité publique ! (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

L'article 1^{er} B, qui concerne les programmes scolaires, a un caractère impératif encore plus marqué. Il revêt un caractère réglementaire et n'a donc pas sa place ici. Tout le monde en approuvera le contenu mais, quand on sait quel accueil est réservé par notre système d'enseignement aux élèves étrangers - il y a notamment, à l'heure actuelle, 150 000 étudiants étrangers dans notre pays - auxquels les professeurs consacrent, avec joie, une partie considérable de leur temps, il apparaît bien inutile d'indiquer à ces professeurs la conduite qu'ils doivent suivre. (*« Très bien ! » sur les travées du R.P.R.*)

L'article 1^{er} abroge la loi du 9 septembre 1986.

Je crois voir là la recherche d'un effet d'annonce. Il aurait été plus simple, plus logique et de meilleure pratique législative de viser les articles de l'ordonnance du 2 novembre 1945, d'en proposer une réécriture, de manière à aboutir à un texte n'exigeant pas de rechercher systématiquement tous les textes auxquels il est fait référence.

L'article 8 corrige un oubli, d'ailleurs peu important, laissé par la législation précédente. Il en est de même de l'article 6.

L'article 20 confère à un décret en Conseil d'Etat, dans les six mois suivant la promulgation de la loi, le soin de rédiger correctement l'ordonnance du 2 novembre 1945, telle qu'elle est modifiée par le projet. Je vois, dans cet article, un aveu de la déplorable méthode employée pour conduire la réforme qui nous est proposée. (*« Très bien ! » et applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

La loi du 9 septembre 1986 pouvait-elle être, comme toutes les lois, améliorée, sur certains points, à la lumière de l'expérience acquise depuis sa mise en application ? Quand un texte est récent, on comprend parfaitement que l'on sollicite des modifications si des difficultés d'application surgissent. Mais la loi de 1986 a montré sa souplesse.

Quatre circulaires ont déjà été publiées, qui ont permis d'adapter la loi et de résoudre des cas concrets. Il ne s'agit pas pour moi de critiquer la loi de 1986, en disant que des circulaires sont nécessaires. Il est en fait impossible d'élaborer une loi sur les étrangers qui ne donne pas lieu à des circulaires d'application très complexes, tant est délicate la situation qui résulte des chocs éventuels entre la législation française et les législations diverses des nombreux pays d'origine.

Les immigrés, en effet, arrivent en France porteurs de leurs droits, tels qu'ils sont définis par la législation de leur pays.

La souplesse de la loi du 9 septembre 1986 est donc démontrée par l'adaptation qu'elle a subie pendant trois années.

Par conséquent, si le projet n'est pas amendable, si l'abrogation pure et simple d'une loi qui a déjà été adaptée à l'évolution rapide de la situation par voie de circulaires ne se justifie pas, que nous reste-t-il, sinon la question préalable ?

Cependant, dans l'esprit du rapporteur, qui a été approuvé par la commission des lois, cette question préalable ne signifie pas le refus de discuter ce texte et d'aller au fond des choses. C'est, au contraire, l'analyse méthodique du contenu de ce projet de loi et de toutes ses conséquences qui nous conduit inexorablement à pencher pour la question préalable. Les imperfections du texte, ses maladrotes, les bouleversements qu'il introduit dans les procédures, les droits accordés à ceux qui violent des dispositions précises d'ordre public, tout cela laisse bien mal augurer de la possibilité d'apporter des solutions aux problèmes que pose la situation présente.

Que doit-on rechercher aujourd'hui avant tout ? D'abord le recul de l'immigration clandestine ; ensuite, une intégration harmonieuse des étrangers présents sur notre territoire et de ceux qui viendront les rejoindre dans le respect de nos lois.

Pour ceux d'entre vous qui l'ont votée, la loi de 1986, telle qu'elle avait été modifiée par notre assemblée, était une loi d'équilibre, adaptée à la situation réelle et concrète vécue à nos frontières et dans notre pays.

Seules quelques dispositions mineures du projet de loi qui nous est soumis auraient pu être acceptées. La commission des lois et son rapporteur considèrent qu'il fait courir des risques très importants, sur lesquels nous reviendrons tout à l'heure en défendant la question préalable. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du rassemblement démocratique et européen.*)

M. le président. J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe du rassemblement pour la République, 72 minutes ;

Groupe de l'union centriste, 66 minutes ;

Groupe socialiste, 61 minutes ;

Groupe de l'union des républicains et des indépendants, 56 minutes ;

Groupe du rassemblement démocratique et européen, 44 minutes ;

Groupe communiste, 34 minutes.

La parole est à M. Christian Bonnet.

M. Christian Bonnet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la discussion qui s'ouvre aujourd'hui est de celles auxquelles le Sénat prête la plus grande attention dès lors qu'y apparaissent deux valeurs fondamentales : le souci de la défense des libertés et la préoccupation, plus récemment apparue, de la sauvegarde de l'identité nationale.

Les administrateurs du Théâtre-Français rappellent aux pensionnaires que la Maison de Molière accueille qu'il leur faudra rester dans leur « emploi ».

Le Sénat sait, doit et veut rester dans son emploi. A ce titre, il a pour vocation de débattre avec mesure, certes, mais avec une grande détermination, chaque fois que l'enjeu le mérite. Tel est le cas pour le projet qui retient aujourd'hui notre attention.

La matière est délicate, je ne dirai rien qui soit de nature à la rendre explosive. Elle appelle du recul, la prise en compte lucide de perspectives trop souvent obscurcies par la passion, et beaucoup de tolérance, une tolérance qui, loin de l'exclure, appelle tout au contraire une grande rigueur de pensée dans l'approche du problème.

Monsieur le ministre, j'ai pris connaissance avec le plus grand intérêt de votre exposé introductif à l'Assemblée nationale.

J'ai apprécié à sa juste valeur la grande fresque historique que vous avez cru devoir peindre - vous n'y avez fait qu'allusion ici tout à l'heure - tout comme la volonté de ne pas revenir « l'expérience aidant », avez-vous dit, aux dispositions de la loi de 1981 - à certaines d'entre elles à tout le moins - sur la reconduite à la frontière.

Je fais mienne la détermination de lutter contre l'exploitation abusive des travailleurs étrangers par des marchands de sommeil ou des loueurs de tâches. Je le fais d'autant plus aisément, monsieur le ministre, qu'elle était déjà mienne voilà dix ans lorsque je fus conduit à défendre un texte sur le même sujet ; le *Journal officiel* en fait foi.

J'approuve aussi l'intention affichée de lutter contre l'immigration clandestine mais, à ce stade, nos conceptions divergent tant les moyens proposés me paraissent contredire le résultat recherché. Là est, en vérité, toute l'affaire.

Le chef de l'Etat - qu'il me soit permis de le citer à mon tour - dans une déclaration récente, a posé en principe que nos frontières ne devraient pas être « poreuses » ; mais le drame, monsieur le ministre, vous le savez fort bien, est que « poreuses », elles le sont, au point que deux divisions allemandes, et qui plus est le plus souvent des unités alpines, ont été, au temps maudit de l'occupation, heureusement impuissantes à empêcher le franchissement des Pyrénées par des dizaines de milliers de jeunes Français désireux de rejoindre l'Afrique du Nord pour prendre leur part dans les combats de la Libération.

Dès lors que nos frontières sont poreuses, monsieur le ministre, c'est à notre législation qu'il revient de ne l'être point, à elle qu'il appartient de se montrer vigilante, grâce à des dispositions efficaces.

Je ne m'attarderai pas, tout en le mentionnant car il n'est pas sans importance dans un état de droit, sur l'aspect purement juridique de l'affaire, celui qui veut qu'aux termes d'une jurisprudence constante du Conseil d'Etat et du tribunal des conflits - jurisprudence sur laquelle le Conseil constitutionnel sera peut-être appelé à se prononcer - la police des étrangers soit du ressort de la juridiction administrative principalement intéressée plutôt que des tribunaux de l'ordre judiciaire.

Et pas davantage ne m'attarderai-je, encore que cela mérite d'être souligné, à la part prise dans la seconde mouture de votre projet par des associations par définition si orientées qu'elles lui ont, à bien des égards, donné l'allure d'un « texte sous influence », tandis que le remarquable travail de la commission des sages, présidée par M. Marceau Long, n'y est pas même évoqué.

J'ajoute que la dimension désormais européenne du problème ne paraît guère, malgré les allusions que vous avez faites tout à l'heure à l'article 16, avoir été prise en compte - ce qui est regrettable - même si force est d'admettre - et je l'admets bien volontiers avec vous - que le premier pas constitué en la matière par les curieux accords de Schengen met en évidence la difficulté d'une unité de vues, et plus

encore de comportement entre les signataires de ces accords et les membres de la Communauté signataires de l'Acte unique.

De l'harmonisation impérative des visas, de l'interconnexion nécessaire des fichiers, de l'inévitable répartition des compétences entre Etats membres, aucune mention n'est faite fût-elle allusive ou conditionnelle ! Cette lacune est d'importance ; vous en avez à coup sûr conscience, monsieur le ministre, comme le prouve le développement que vous avez consacré à cette affaire, à l'origine de votre propos.

Monsieur le ministre, pour en venir au point le plus immédiatement sensible, vous nous dites vouloir lutter contre l'immigration clandestine, et je m'interdis de douter de cette volonté, mais force est d'y insister à temps et à contretemps, vous vous en refusez les moyens.

Dès lors que vous reconnaissez que nos frontières sont lâches, pourquoi multiplier à l'envi les obstacles à la reconduite aux frontières - c'est à dessein que je n'utilise pas le mot apparemment tabou d'« expulsion » - de ceux qui les auront franchies illégalement ?

Pourquoi, par-delà les déclarations, inciter, par la perspective d'une régularisation au moins tacite de leur situation, des milliers, des dizaines de milliers de pauvres gens à venir chercher chez nous un apaisement illusoire aux problèmes qu'ils rencontrent chez eux ?

Illusoire parce que chacun sait que les postes de travail aujourd'hui limités par les avancées techniques et les progrès de la productivité iront de plus en plus à des hommes et à des femmes détenteurs d'une qualification que jeunes et moins jeunes issus du tiers ou du quart monde ne possèdent pas, malheureusement pour eux, et malheureusement pour nous.

Illusoire, parce que, s'il est une donnée sur laquelle tous les observateurs sont aujourd'hui d'accord, c'est bien celle qui chiffre à 5 p. 100 le minimum incompressible de chômeurs dans un environnement économique pourtant favorable comme le nôtre. Nous sommes loin du compte puisque le chiffre de chômeurs atteint encore aujourd'hui 10 p. 100.

Entretenir l'illusion, monsieur le ministre, est une faute.

C'est une faute vis-à-vis de ces hommes frappés, dès leur entrée dans notre pays, du sceau de la précarité.

C'est une faute aussi, comme je le soulignais dans cette enceinte voilà dix ans - là encore le *Journal officiel* en porte la trace - à l'égard de ces travailleurs étrangers auxquels nous sommes redevables d'une part non négligeable de l'expansion de notre économie, qui méritent dès lors toute notre sollicitude et qui souffrent déjà d'être trop souvent confondus, dans l'esprit des Français, avec une minorité de marginaux acculés à la délinquance pour subsister.

C'est une faute, enfin, par rapport à nos compatriotes et à l'esprit même de tolérance que vous prônez à juste titre, dans la mesure où le poids des allocations servies dans un but humanitaire à de nouveaux venus, tenus dès lors pour indésirables, développera inéluctablement dans le pays des droits de l'homme cette xénophobie qui nous fait horreur.

Pourquoi mettre en avant une intention - on y revient encore et toujours - et, dans le même temps, favoriser son contraire ?

Pourquoi courir le risque de décourager ces policiers dont vous êtes le chef - et la gendarmerie nationale avec eux - qui se demanderont : « A quoi bon nous montrer vigilants aux frontières si ceux qui nous échappent ont de bonnes chances d'être admis *de facto* et plus tard *de jure* à demeurer sur notre sol ? »

Pourquoi surcharger encore des magistrats débordés en les amenant à connaître de procédures complexes, à la conclusion desquelles les étrangers entrés clandestinement en France ont toutes chances de pouvoir se soustraire ?

Pourquoi tenter nos partenaires de glisser complaisamment à l'oreille d'étrangers, en surnombre chez eux, qu'ils ont tout intérêt à gagner cette terre d'accueil pour clandestins qu'est leur voisin français ?

J'ai sous les yeux un article paru dans le journal *Le Monde* daté du 8 septembre 1981. Le surligne en est : « L'immigration clandestine » et le titre « Partie de cache-cache dans les bois franco-allemands ». Il est consacré aux Pakistanais et aux Turcs soucieux, à la faveur d'une opération de régularisation

des clandestins, de mettre un terme à la précarité de leur situation en République fédérale d'Allemagne. Certes, une circulaire ministérielle prévoyait, comme condition préalable, la présence en France depuis au moins le 1^{er} janvier 1981 pour pouvoir prétendre à la régularisation d'une situation jusque-là irrégulière... mais que faire contre une rumeur porteuse d'espoir ?

J'en terminerai avec cet aspect de mon intervention en appelant tout spécialement votre attention sur ce qui, hier simple source, est aujourd'hui devenu un torrent déversant des flots d'immigrés en puissance de clandestinité dans notre pays. Vous aurez compris qu'il s'agit du droit d'asile, hier *usus*, aujourd'hui *abusus*.

Le maléfice des procédures auquel je faisais allusion, voilà un instant, trouve là sa meilleure illustration.

De quelques milliers par an, il n'y a pas si longtemps, les demandeurs d'asile sont aujourd'hui quelque 50 000, si l'on en croit votre collègue M. Claude Evin. De la notion d'asile politique assortie du devoir de réserve, tradition dont la France s'enorgueillit à bon droit, nous en sommes venus insensiblement à celle d'asile économique. Or, la procédure d'instruction des dossiers s'étend sur plusieurs années - trois, disait M. le rapporteur tout à l'heure - au cours desquelles les requérants bénéficient de plein droit d'une autorisation de séjour et de travail.

A son terme, moins d'un tiers des intéressés obtiennent satisfaction, mais, à ce moment, ceux qui sont écartés, ou s'évanouissent dans la nature, ou parviennent au bout du compte à se voir délivrer, dans un souci là encore humanitaire, un titre de séjour... Où allons-nous, monsieur le ministre, si le Gouvernement - à votre instigation, je veux le croire - ne décide pas de mettre bon ordre à un état de choses aussi aberrant ?

Monsieur le ministre, mes chers collègues, le moment me paraît venu d'élargir ce débat, car il le mérite, aux dimensions du problème de fond que constitue la sauvegarde de notre identité nationale.

Pour 1 000 Françaises nées en 1921, sont venus au monde 2 560 enfants ; pour les femmes nées en 1931, on atteint le pic de 2 640. Nous n'en sommes plus là et, si la baisse de la natalité est moins forte en France que chez dix sur onze de nos partenaires de la Communauté, nous sommes sensiblement en deçà du chiffre assurant le renouvellement des générations.

Mme Hélène Luc. Il aurait fallu une véritable politique familiale !

M. Christian Bonnet. « L'avenir, a coutume de dire Alfred Sauvy - que vous avez peut-être eu comme maître, ainsi que je l'ai eu, moi-même, monsieur le ministre - se lit dans les registres de l'état civil » ; observation pertinente, mais combien inquiétante en un moment où, à l'affaissement de la population vieillissante de l'Europe correspond une formidable explosion de naissance là où prospèrent d'autres civilisations que la sienne.

Cette fracture, on l'observe en d'autres parties du monde, entre les pays industrialisés et les pays en voie de développement, mais elle est très sensible dans notre environnement immédiat, celui du bassin méditerranéen.

Au nord de celui-ci, des peuples aptes à maîtriser des naissances qui leur paraissent - bien à tort, mais là n'est pas la question - inopportunes dans une optique égoïste de progression de leur niveau de vie. Il s'agit là d'une réaction classique au demeurant, déjà mise en relief au milieu du XVIII^e siècle par un économiste aujourd'hui méconnu, Ange Gondar : « Plus un homme est riche - écrivait-il - plus il éprouve le besoin de borner sa progéniture... et la contagion de l'égoïsme se répand et gagne insensiblement le petit peuple. » A ces trois derniers mots près, parce que blessants et dépassés, le propos est d'actualité.

Au sud et à l'est de la Méditerranée, à l'inverse, des masses prolifiques, dont les démographes, moins sujets à caution dans leurs prévisions que les économistes, avancent qu'elles devraient, dans trente ans, dépasser quelque 100 millions d'hommes au Maghreb et en compter presque autant en Turquie, presque autant en Egypte.

Hypnotisés par la crainte de la concurrence économique des pays à faible niveau de vie, nous ne voyons pas que la véritable menace est d'ordre démographique. Aux problèmes

de compétition entre les entreprises, il existe des solutions ; à ceux qu'engendre la pression des hommes, l'histoire enseigne qu'il n'existe guère de remèdes, et qu'il serait en tout état de cause parfaitement inconséquent de laisser dans un pays comme le nôtre s'accroître en nombre ce que l'on serait tenté, l'air du temps aidant, d'appeler des « noyaux durs ». L'on songe, à ce moment de la réflexion, à la vanité des adjurations de Cassandre tentant de s'opposer à la venue d'un légendaire équidé !

« Déjà très diverse - ce qui fait sa richesse - la France, se demande Fernand Braudel, peut-elle courir le risque de le devenir davantage encore ? »

L'insertion de la population originaire du Maghreb, d'Afrique noire, de Turquie, et régulièrement installée en France, pose assez de problèmes pour nous interdire d'y ajouter ceux qui naissent d'une immigration clandestine dont nous connaissons les causes, hélas ! sans pouvoir avec succès en maîtriser les effets.

Une chose est de venir en France et de devenir Français par une démarche volontaire d'adhésion. C'en est une autre que d'y venir et d'y rester, sans travail, sans espoir et par nécessité, dans le cadre d'une démarche contrainte, fruit d'un impératif de subsistance.

Russes blancs fuyant le communisme, Italiens et Polonais en quête de travail dans un pays de liberté, Juifs en proie aux persécutions, Espagnols rescapés de la guerre civile, autant d'immigrés qui, se coulant sans effort dans les replis de notre civilisation, ont si souvent contribué à son essor, à ses nécessités, participé à ses échecs et sont fiers de se réclamer de notre pays.

Tous ces Européens de souche - mais aussi les Arméniens trouvant appui sur leur antique culture chrétienne - ressortissent à un même macrocosme comme tissé au fil des siècles. Ils ont apporté un « plus » à notre civilisation.

D'autres sont porteurs au mieux d'un « face », au pire d'un « contre ».

Ainsi, l'Islam - force est bien, aujourd'hui, à M. Gorbatchev de l'admettre - n'est-il pas seulement une religion. C'est aussi une manière de vivre, c'est une société obéissant à une loi supérieure, au demeurant parfaitement respectable, celle du Coran, aux termes de laquelle ni l'autorité paternelle, ni le statut de la femme ne sont les mêmes que les nôtres.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, l'identité reconnue, ressentie, vécue s'exprime dans une culture par un ensemble de valeurs issues d'une longue histoire et d'habitudes de vie transmises par tradition ; la volonté de vivre ensemble en est l'une des composantes fondamentales.

Volksgeist, ce mot, qui exprime bien qu'un peuple est essentiellement un esprit, revient souvent sous la plume de Hegel, et, au-delà d'un certain seuil, un corps étranger - étranger à l'esprit d'une civilisation - vise à perdurer dans sa propre culture.

A l'affirmation de ses convictions et de ses mœurs répond alors une réaction de rejet : l'affrontement de deux communautés bloquées, parce que exclusives l'une et l'autre, est alors inévitable. Une illustration de cette triste réalité nous est fournie par ces quartiers de Birmingham ou de Liverpool où la police ne peut pénétrer qu'en force, en cas de nécessité absolue.

« Au-delà d'un certain seuil », dis-je,...

M. François Autain. Quel seuil ?

M. Christian Bonnet. ... car, en deçà, il n'est pas interdit de penser que les tenants de cultures « étranges », au sens propre du terme, puissent s'intégrer dans la durée. C'est le cas de certains immigrés originaires d'Afrique ou d'Orient, dont beaucoup vivent chez nous sans refuser notre culture et en conservant le meilleur de la leur.

Mais la cote d'alerte est atteinte. Le Gouvernement le reconnaît puisqu'il pose en principe la nécessité de lutter contre l'immigration clandestine. Hélas ! à peine est-il posé que le principe est battu en brèche par un dispositif conduisant inéluctablement à l'accroissement du nombre des tenants d'une communauté amenée, de ce fait, à se murer dans une finalité irréductible à la nôtre.

Tout mariage de cultures exige avant tout qu'on sache en mesurer les doses : modérées, elles peuvent déboucher sur une union réussie ; massives, elles conduisent inéluctablement à une situation que le mot « d'échec » est impuissant à rendre.

L'ambition, plus modeste, d'une coexistence paisible exige, quant à elle, du tact, de la volonté, du temps.

Monsieur le ministre, le sujet est assez grave pour que soit évité tout procès d'intention, d'autant que nous mesurons la difficulté de votre tâche, pris que vous avez été, si l'on en croit les gazettes, entre deux feux.

Mais nous avons la conviction que le texte proposé est intrinsèquement mauvais. Le nombre des étrangers vivant sur notre sol en situation irrégulière est appelé à s'accroître inexorablement. Beaucoup, vivant d'expédients, vous créeront, dès demain, dans votre propre domaine de responsabilité, les plus graves soucis.

Et, au-delà de ce très proche avenir, il ne manque pas de bons esprits pour estimer que, dès la deuxième ou la troisième décennie du siècle prochain, ce n'est pas tant entre l'Est et l'Ouest que s'affirmeront les tensions, mais bien entre le Nord et le Sud.

Le siècle prochain, dira-t-on, c'est bien loin. Non ! trente ans nous séparent de l'an 2020, soit quinze ans de moins que les quarante-cinq ans écoulés depuis la Seconde Guerre mondiale. Des problèmes posés par la sécurité intérieure, les gouvernements du moment en viendront alors à considérer également ceux qui seront posés par la sécurité extérieure.

Aussi bien le rayonnement de notre culture ne doit-il pas être recherché dans le déversement, à l'intérieur de l'hexagone, de populations frustrées, mais bien plutôt dans la mise à disposition des pays du tiers monde, s'ils l'acceptent, de ceux d'entre les Français qui sont les plus à même de leur assurer le progrès auquel ils sont si naturellement en droit d'aspirer.

Le projet de loi qui nous est soumis n'ouvre aucune perspective de ce côté. L'ouverture, même si elle est récusée dans son principe, c'est celle de nos frontières.

Notre organisme social ne saurait la supporter, pour les raisons que j'ai exposées, sans que son équilibre même - vous parliez, monsieur le rapporteur, d'« équilibre profond » il y a un peu de temps - se trouve remis en cause.

De ce fait, chacun comprendra que mes amis et moi-même ne puissions envisager de donner notre aval à un texte lourd de menaces pour notre identité nationale. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

M. le président. Le Sénat voudra sans doute interrompre maintenant ses travaux pour les reprendre à vingt-deux heures quinze. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à vingt heures cinq, est reprise à vingt-deux heures vingt.)

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi relatif aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Allouche. (« Très bien ! » et *applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Guy Allouche. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, dans son allocution aux membres du corps préfectoral réunis au palais de l'Élysée, le 15 novembre 1988, le Président de la République déclarait :

« J'ai parlé de l'insertion des jeunes et du refus des exclusions de toutes sortes. Je pense particulièrement à la situation des immigrés. Il convient d'être strict dans l'application de nos lois afin d'éviter l'immigration clandestine qui, si elle n'était pas jugulée, porterait tort à l'équilibre de nos forces et de nos productions avec des charges sociales qui finiraient par nous incomber. La loi est la loi. Encore faut-il la pratiquer et l'appliquer avec bon sens et avec humanité. Ce qui veut dire qu'à l'égard des étrangers qui vivent sur notre sol et qui y résident régulièrement, je ne veux plus voir ces distinctions, ces attitudes ou ces comportements qui ont marqué, à mon sens, une régression de notre civilisation et tout simplement de notre démocratie. »

Dans ses vœux pour la nouvelle année 1989, de Strasbourg, le Président de la République insistait :

« Je souhaite que soient révisées sans tarder des dispositions législatives applicables aux immigrés, dispositions qui ne me paraissent ni équitables, ni justifiées. Ce sera notre réponse aux actes criminels qui ont marqué, ces derniers temps, un certain réveil du racisme. »

C'est donc de manière éclatante que le Président de la République inaugurerait l'année du bicentenaire de la Révolution et de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Le refus du racisme et de l'exclusion sont l'exigence même de la République dont la devise traduit l'esprit de tolérance. Qui doute encore que la liberté, l'égalité et la fraternité ne sont qu'un seul et même combat ? C'est l'esprit même du projet de loi qui nous est soumis, dont l'exposé des motifs retrace l'histoire de la législation concernant le droit d'entrée et le droit de séjour des étrangers en France.

Mes chers collègues, c'est en 1945 que le gouvernement du général de Gaulle signe l'ordonnance qui demeure le texte de base de notre droit, texte modifié à plusieurs reprises pour adapter la législation aux nouvelles circonstances du marché de l'emploi. En effet, c'est en vérité par rapport à la réalité du marché de l'emploi - et plus profondément à la réalité démographique - beaucoup plus que pour des raisons d'ordre public, que cette législation a été élaborée et qu'elle a été modifiée.

En 1945, la France manque de bras ; elle souffre d'une carence de main-d'œuvre pour effacer les séquelles de la guerre. A l'époque, Alfred Sauvy estime à deux millions le besoin d'adultes supplémentaires sur le marché du travail. Le ministre de la population du général de Gaulle fait publiquement appel à l'immigration. On crée alors l'office national d'immigration pour recruter dans les pays du bassin méditerranéen les centaines de milliers de maçons et les ouvriers spécialisés de la sidérurgie dont nous avons un impérieux besoin.

En 1974, les effets de la crise se font sentir. Le premier gouvernement de M. Chirac décide de fermer les frontières à toute nouvelle immigration du travail.

En 1989, la France compte un peu plus de quatre millions d'étrangers, soit à peu près le même nombre qu'en 1975, bien que, depuis 1974, aucun gouvernement ne soit revenu sur le principe de la fermeture des frontières à toute nouvelle immigration, et ce malgré toutes les politiques d'aides au retour mises en œuvre.

Cette quasi-stabilité du nombre des résidents étrangers dans notre pays depuis quinze ans est, à elle seule, révélatrice de la double erreur d'appréciation des politiques mises en œuvre de 1945 à 1981, erreur renouvelée entre 1986 et 1988.

Premièrement, on a cru et voulu faire croire aux Français que l'immigration était un mal nécessaire, mais un mal provisoire, que les « bras » que l'on faisait venir repartiraient comme ils étaient venus. On a considéré en quelque sorte les étrangers comme des biens transférables à volonté d'un pays à un autre ; on a tout simplement oublié qu'ils étaient avant tout et surtout des êtres humains.

Deuxièmement, et en conséquence, on n'a ni préparé les Français à l'accueil d'une immigration du travail, dont toute l'histoire montre - et dans tous les pays - qu'une partie, inéluctablement, se sédentarise dans le pays d'accueil, ni même préparé les étrangers à s'accepter comme des immigrants.

Ce que nous vivons aujourd'hui, que nous appelons le problème de l'immigration, n'est que le « solde » des trente années d'immigration voulue, souhaitée, incitée par la France pendant les trente années qui ont suivi la guerre. M. le ministre le disait et je le répète à mon tour, 80 p. 100 des étrangers qui vivent en France aujourd'hui sont dans notre pays depuis plus de vingt ans. Cela veut dire qu'ils étaient là - pour certains depuis plusieurs années - en 1969. Parmi les 20 p. 100 qui n'ont pas vingt ans de résidence en France, il y a une forte proportion de jeunes, nés de parents étrangers, qui héritent de la nationalité de leurs parents et la conservent au moins jusqu'à leur majorité.

La différence entre la droite et la gauche dans le traitement de cette question, ce n'est pas, comme voudraient le faire croire certains membres de la droite, on ne sait quel laxisme, quel « libéralisme coupable » en matière de droit d'entrée. Dès 1981, le Président de la République indiquait qu'il n'était pas question de revenir sur la décision de fermeture des frontières à l'immigration du travail, en raison de la situation du marché de l'emploi. Le ministre de l'intérieur, dans le projet de loi qu'il nous présente aujourd'hui, s'inscrit à cet égard dans la continuité des politiques menées depuis 1974.

La différence entre la droite et la gauche réside dans le traitement des étrangers qui sont sur le territoire français, qui y vivent, pour beaucoup d'ailleurs en famille.

A peine installé dans ses fonctions, le gouvernement de M. Jacques Chirac remettait sur le chantier l'ordonnance de 1945, pour en effacer les modifications apportées en 1981 et 1984 ; ces dernières, concernant notamment l'attribution d'une carte unique de séjour et de travail de dix ans à certaines catégories d'étrangers, avaient pourtant été votées à l'unanimité.

Dès sa déclaration de politique générale au printemps 1986, M. Jacques Chirac inaugurait une nouvelle politique de l'immigration, pratiquant l'amalgame entre immigration, délinquance et terrorisme. Curieuse coïncidence, qui ne laisse pas d'interroger, que ce 9 septembre 1986 qui vit la promulgation de quatre lois : la première, appelée « loi Pasqua » ; la deuxième concernant la lutte contre la délinquance et la criminalité ; la troisième contre le terrorisme et les atteintes à la sécurité de l'Etat ; la quatrième relative à l'application des peines.

Comme dans les années qui avaient marqué la fin du septennat de M. Valéry Giscard d'Estaing, il s'agissait clairement de déstabiliser la population étrangère pour l'inciter au retour et, en outre, sur le dos des immigrés, de satisfaire le Front national et surtout son électorat. Comment ne pas se souvenir que cette loi de septembre 1986 n'était qu'un des volets d'une législation qui comportait aussi une révision du code de la nationalité, révision à laquelle, sous la pression du mouvement étudiant, le Premier ministre de l'époque a été contraint de renoncer ? Comment oublier également que ces deux questions - droit d'entrée et droit de séjour des étrangers, d'une part, accès à la nationalité française, d'autre part - étaient au cœur du programme de M. Jean-Marie Le Pen ?

J'ai entendu, ici et là, des collègues dire que le Gouvernement aurait été inspiré, en la circonstance, de procéder comme l'avait fait M. Chirac pour le code de la nationalité, c'est-à-dire de réunir une commission afin qu'elle délibère, avant de soumettre un projet de loi.

Ce que certains oublient de préciser, c'est que M. Chirac a dû faire marche arrière et que c'est pour camoufler un échec qu'il a mis en place, après le dépôt de son projet de loi, cette commission qui avait pour mission - tout le monde le sait - d'enterrer le problème. Aussi, qu'on ne vienne pas nous dire qu'en la circonstance le gouvernement de M. Rocard aurait dû agir de même !

M. François Autain. Bravo !

M. Guy Allouche. Contrairement à celui de M. Pasqua, le projet du Gouvernement n'est ni un texte de revanche ni un texte politicien. C'est un projet réaliste, qui s'inscrit à la fois dans un environnement imposant la rigueur à l'entrée et dans la réalité de ce qu'on appelle l'immigration.

Ce n'est pas non plus un texte rédigé dans la précipitation ; il a été longuement discuté. Le ministre de l'intérieur a eu le souci de rencontrer l'ensemble des associations concernées et la courtoisie de soumettre son projet au conseil national des populations immigrées, ce que n'avait pas fait M. Pasqua en 1986.

Tout à l'heure, j'ai écouté, comme toujours avec attention, M. Bonnet, qui a parlé d'un texte « sous influence ». Il est vrai qu'en la circonstance M. le ministre de l'intérieur a consulté plus de cent vingt organisations, qui ont pour souci premier de défendre la dignité de l'homme. Il s'avère que ces associations - elles en ont parfaitement le droit, même si certains le leur reprochent - sont orientées à gauche. Mais ce n'est pas pour rien, monsieur le ministre ; c'est parce qu'elles savent que c'est de ce côté-là qu'en priorité seront défendues l'honnêteté, l'intégrité et la dignité des personnes concernées !

M. Claude Estier. Très bien !

M. Guy Allouche. Par ailleurs, ce projet s'inscrit dans la tradition la plus respectable du droit français. Il revient heureusement sur la loi de 1986, qui faisait de la reconduite à la frontière une mesure administrative sans possibilité pour l'intéressé de faire juger sa situation par la justice. Il permet à l'étranger - sur ce point, il est vrai que ce texte va plus loin que ceux de 1981 et 1984 - de faire valoir ses droits en matière de refus de carte de séjour. Il rétablit aussi l'octroi

automatique de cartes de séjour de dix ans à des catégories d'étrangers qui, en dépit de l'unanimité du Sénat et de l'Assemblée nationale en 1984, s'en étaient vu refuser le bénéfice depuis 1986.

Ce texte permet encore de sortir d'une situation que je qualifierai de « kafkaïenne », dans laquelle se trouvaient des étrangers qui n'avaient pas le droit à une carte de séjour, mais qui, en même temps, n'étaient pas expulsables.

Pourquoi ce projet de loi ? Tout simplement, à nos yeux, parce que les étrangers qui vivent en France, qu'on a fait venir en France, ont droit au droit : ils ont droit à un traitement humain, ils ont droit à la dignité. Parce que leurs enfants sont, très largement, les enfants de la France, pays où ils ont grandi. Parce qu'il est insoutenable que des jeunes qui ont grandi en France et qui, le plus souvent, n'ont pas de liens avec le pays d'origine de leurs parents, soient menacés d'être expulsés quand ils ont fait une bêtise, alors que leurs copains, de parents français, avec lesquels ils ont commis les mêmes erreurs, n'encourent pas ce supplément de peine. Parce que ces jeunes doivent pouvoir, eux aussi, être fiers de la France dans laquelle ils feront sans aucun doute leur vie, et où ils deviendront Français, sauf si on les décourage.

Les frontières françaises, comme celles de la plupart des pays européens jusque-là demandeurs de main-d'œuvre étrangère, ont été fermées en 1974. Cette décision, depuis, n'a jamais été rapportée. Elle a même été confirmée à plusieurs reprises, notamment en 1981, au lendemain de la constitution du premier gouvernement de M. Pierre Mauroy.

Une quinzaine d'années se sont écoulées et la présence de 4 millions de résidents étrangers sur le territoire national est au cœur du débat politique français. Alors qu'il n'y a plus d'immigration - sinon de façon résiduelle et marginale - la présence d'étrangers, pour la plupart arrivés dans les années 1960 et au début des années 1970, dérange, inquiète et, en tout cas, suscite polémiques ou interrogations.

Y a-t-il vraiment un « problème immigré » en France ? Comment la présence de 4 millions d'étrangers, dont 1,6 million de Maghrébins - avec lesquels on confond souvent l'immigration - a-t-elle pu diviser à ce point les Français qu'elle concourt à modifier profondément le paysage politique ?

Sans nier - nul d'entre nous ne le fait - la réalité des difficultés d'intégration des populations étrangères dans le pays d'accueil, il apparaît, lorsqu'on accepte de regarder de près la situation sans passion, que les immigrés ont joué, depuis une décennie, le rôle de révélateur de problèmes français et qu'ils ont été davantage l'occasion pour la France de s'interroger sur elle-même que l'objet même du débat.

Si les immigrés sont devenus un enjeu politique, c'est sans doute, d'abord, parce que la France n'a jamais accepté de se considérer comme une terre d'immigration. Cette attitude plus que séculaire a provoqué, dans la population d'accueil comme chez les arrivants, des attitudes qui ne facilitaient pas toujours l'intégration. Elle a empêché, en outre, la mise en œuvre de politiques en la matière.

La France a toujours désigné les travailleurs venus sur son territoire sous le terme d'immigrés, et, hélas ! jamais sous celui d'immigrants. Depuis le milieu du XIX^e siècle, les étrangers invités à combler un déficit de la population active lié à des difficultés démographiques structurelles - par exemple, la baisse précoce, dans notre pays, de la fécondité, à laquelle se sont ajoutés des déficits conjoncturels, tels les effets de la guerre - ont toujours été regardés comme des hôtes de passage, jamais comme des Français potentiels.

A la différence des pays « neufs », comme les Etats-Unis, le Canada ou l'Australie, où tout nouvel arrivant est considéré comme un candidat à la naturalisation, la France n'a jamais eu, de façon explicite, de politique d'immigration conçue comme une politique de peuplement.

Ce matin, M. Larché rappelait devant la commission des lois qu'aux Etats-Unis, lorsqu'une naturalisation intervient, une fête est organisée. En France, tel n'est pas le cas et, très souvent, cela se fait en catimini : et pourtant, il ne devrait y avoir aucune honte à se faire naturaliser. Peut-être faudrait-il changer le cours des choses dans les années qui viennent.

L'histoire montre que ce qu'on nomme, ici, immigration du travail a toujours laissé sur le sol national un solde très largement positif. Certes, des travailleurs repartent ; nombreux, cependant, sont ceux qui restent, même si leur projet initial était de rentrer quelques années plus tard dans leur pays.

En dépit d'une longue histoire d'accueil de ressortissants étrangers, dont beaucoup se sont sédentarisés, la France, au lendemain de la seconde Guerre mondiale, lorsqu'elle a fait appel à l'immigration pour reconstruire le pays, a persisté à parler d'immigration du travail et à regarder les migrants comme des travailleurs en transit.

Le fait qu'aucune perspective autre que celle du retour n'ait été offerte à ces hommes - car il s'agissait surtout d'hommes - ne les a pas conduits à se considérer comme de futurs Français. Ils ont tenté, en revanche, d'autant que leur immigration se prolongeait, de préserver leur culture afin de pouvoir vivre sans douleur et peut-être sans nostalgie leur retour au pays.

Les Français, de leur côté, ont cru à la présence temporaire d'une population allogène. Dès lors, à quoi bon nouer des liens avec des personnes en transit ? Quelle occasion de rencontre peut-on avoir avec ces hommes qui vivent dans cet « ailleurs » que sont les foyers ou les mauvais hôtels où ils se retrouvent ensemble ?

L'entreprise aurait pu être un lieu de fraternisation. Elle le fut parfois, mais, hélas ! trop rarement. Les emplois que les immigrés occupent sont ceux dont les Français ne veulent plus et s'ils travaillent ensemble, les Français aspirent à s'élever dans la hiérarchie, à quitter la chaîne.

Les syndicats eux-mêmes n'ont pas toujours fonctionné comme des appareils d'intégration, car ces paysans d'outre-méditerranée, recrutés par les entreprises dans leurs villages et qui justifient leur émigration par l'envoi d'une large fraction de leur salaire à la famille restée au pays, ne sont guère disponibles pour les luttes. C'est aussi la période de la guerre d'Algérie avec ses lendemains et, ici, force est de constater que l'Arabe est sinon un ennemi, du moins un adversaire.

Les pouvoirs publics entretiennent l'illusion du retour de ces travailleurs, mais y croient-ils vraiment ? Une chose est certaine : les politiques mises en œuvre depuis 1945 ne prennent pas en compte l'intégration.

Le réseau d'accueil des travailleurs migrants n'est pas un réseau d'accueil d'immigrants ; c'est tout simplement un service d'aide et d'information administratives et sociales. La politique du logement est, essentiellement, une politique de construction et de gestion de foyers conçus pour un hébergement temporaire.

Il a fallu attendre le début des années 1970 pour que l'éducation nationale, confrontée à l'insertion des enfants d'origine étrangère en raison de l'arrivée massive de familles dans le cadre du regroupement familial, commence, à l'échelon central, à aborder les questions posées par leur scolarisation.

Les réponses apportées sont particulièrement symboliques des logiques qui prévalaient alors : l'enseignement des langues d'origine aux enfants ressortissants des pays concernés - et à eux seuls, alors que les cours se déroulent dans le cadre et dans les horaires scolaires - est dispensé par des enseignants de ces pays, recrutés et rémunérés par eux. Ce ne sont pas les possibilités d'acquisition de la langue de la famille qui doivent être mises en cause, c'est le fait que cet enseignement est « concédé », au sein de l'école de la République, aux autorités de pays tiers, au lieu d'être pris en charge par le pays d'accueil.

Les enfants de migrants sont accueillis, en vertu de l'enseignement obligatoire, dans nos écoles, mais ce ne sont pas « nos » enfants. Le pays d'origine de leurs parents assume une partie de leur formation. Même s'ils sont nés en France, c'est-à-dire s'ils sont potentiellement Français, ces jeunes élèves sont sous le contrôle d'un autre pays. Aujourd'hui encore, en 1989, 1 500 enseignants étrangers, souvent pas ou peu intégrés aux équipes pédagogiques des écoles, dispensent ces cours de langue en application d'accords bilatéraux signés avec sept pays tiers.

Ce que l'on appelle le « problème de l'immigration » n'a surgi que dans les années 1980, près de dix ans après l'arrêt de l'immigration. Ce n'est donc pas la politique d'immigration qui est en cause, c'est l'histoire et le destin de la France : les immigrés ainsi que leurs enfants - pour nombre d'entre eux Français - vont devenir le révélateur en même temps que l'enjeu des difficultés qu'éprouve la France à surmonter une crise qui, plus encore qu'à travers ses données économiques, doit s'analyser comme une phase de profondes mutations.

Si les immigrés deviennent le symbole de la rupture d'équilibre économique et social des années 1980, s'ils font désormais figure de bouc émissaire de tous les maux de la France, c'est parce qu'ils sont là et que leur présence est vécue comme insolite. La fermeture des frontières n'a-t-elle pas été annoncée avec éclat ? Des politiques d'aide au retour n'ont-elles pas été mises en œuvre ? Pourquoi, dès lors, les immigrés sont-ils en France, de plus en plus nombreux, de plus en plus visibles ?

Les Français n'ont pas entendu ou, plutôt, ils n'ont pas compris que la fermeture des frontières ne valait que pour prévenir l'entrée de nouveaux travailleurs, et que le regroupement familial, lui, se poursuivait. Il s'amplifie même, car l'impossibilité d'aller et venir est ressentie par de nombreux immigrés comme l'heure du choix entre le retour sans appel ou l'installation dans le pays d'accueil.

Pour beaucoup, l'illusion du retour s'évanouit. La famille rejoint alors l'immigré. L'immigration change de nature ; elle se stabilise. Elle est, non plus une immigration de travail, mais une immigration familiale. Les travailleurs quittent les foyers, qui sont souvent situés en marge des villes, pour s'installer au milieu de la population française, dans les quartiers vétustes du centre des villes ou dans les logements sociaux des banlieues.

Les responsables politiques continuent, en cette fin des années soixante-dix, à parler de reflux de l'immigration. Les Français voient pourtant arriver dans leurs quartiers, dans leurs immeubles, des familles étrangères, souvent nombreuses. Ils perçoivent, sans encore l'admettre, que ces femmes, ces hommes et ces enfants ne repartiront pas. Les éléments d'une profonde crise de société, qui allait également devenir l'un des éléments majeurs du débat politique, sont dès lors en place. L'alternance de 1981 allait servir de catalyseur aux tensions qui apparaissaient ici et là.

La droite avait dit : ils repartiront. Les Français avaient vu leur nombre augmenter et leur présence se faire de plus en plus proche. En dépit de mesures brutales qui avaient été prises à l'égard des étrangers lors des dernières années du septennat de M. Valéry Giscard d'Estaing, le discours des responsables politiques ne pouvait être cru puisqu'il était quotidiennement démenti.

La gauche arrivait et disait au pays : les clandestins doivent être régularisés ; le droit d'entrée et de séjour doit être libéralisé ; les immigrés vont, dans leur majorité, rester ; il faut mettre en œuvre des politiques d'insertion.

La plupart des Français n'étaient pas prêts à ce changement brutal de discours. Il eût au moins fallu qu'il fût accompagné d'une explication, d'une pédagogie et d'une prise en compte, clairement formulée et immédiatement perceptible, des difficultés de cohabitation de populations d'origine et de culture différentes.

Perçu comme idéologique et insuffisamment accompagné, ce retournement de politique a créé un espace dans lequel a pu s'engouffrer - hélas ! pour le pays - un discours démagogique : il n'y avait plus de problèmes d'emploi, mais simplement trop d'étrangers ; il n'y avait plus de déficit de la sécurité sociale, mais uniquement des profiteurs du système qu'il suffisait d'expulser, puisqu'ils n'étaient pas Français, pour que la sécurité sociale retrouve son équilibre ; il n'y avait pas de problème scolaire, mais simplement un malaise provoqué par les enfants de migrants qui encombraient nos classes et retardaient la progression de nos enfants ; il n'y avait pas de problèmes de logement, mais seulement des intrus qui détérioraient nos banlieues ; il n'y avait pas, enfin, à s'interroger sur la délinquance ; il y avait tout simplement trop d'étrangers en France.

Le statut des familles d'origine étrangère devient, au fil des années, de plus en plus hybride : les parents ont, souvent encore, la nationalité du pays d'origine ; les enfants sont, pour les uns, de nationalité étrangère, pour les autres - les plus jeunes, qui sont nés ici - de nationalité française. Cela permet, non seulement à une partie de la France de nier les problèmes français, mais également de réanimer un vieux débat franco-français. Les interrogations sur l'identité de la France ne représentent, en effet, qu'une version actualisée des poussées récurrentes de nationalisme dont l'affaire Dreyfus, à la fin du siècle dernier, avait constitué l'une des manifestations les plus vigoureuses.

La poussée de xénophobie et de racisme que nous connaissons et qui, hélas ! est loin d'être éteinte, est l'un des symptômes de la peur qu'a la France d'aborder cette fin de

siècle, de ne pas être en état de « négocier » sa mutation technologique et d'affronter, en position de faiblesse, une concurrence internationale de plus en plus sévère.

Il s'agit, non pas d'une question théorique, mais d'une somme d'inquiétudes individuelles que la présence d'étrangers exacerbe et qui a une dimension spirituelle et matérielle. La France chrétienne ne construit plus d'églises ou de temples et ceux qui existent se vident. Ces hommes, venus d'ailleurs, construisent des mosquées qui, le vendredi, sont pleines. C'est là que se pose le problème. Tout à l'heure, j'ai été surpris d'entendre M. Bonnet faire référence à la France chrétienne au moment où nous construisons l'Europe.

Certes, l'Islam est, en France, la seconde religion. Mais s'agit-il vraiment d'une peur ? Je ne résiste pas à l'envie de vous inviter, mes chers collègues - et je ne fais pas de publicité - à lire le récent livre de M. Badinter *Libres et égaux*. Ce livre retrace l'histoire de Français qui, à l'époque, n'avaient pas la « religion d'Etat », si je puis dire - ils étaient de confession israélite - et à qui l'on refusait l'entrée de Paris pour de multiples raisons, économiques et autres ; à Strasbourg, notamment, on ne les autorisait à séjourner que quarante-huit heures, parce que la peur régnait. Deux cents ans après, regardez le chemin qui a été parcouru. Eh bien, inscrivons-nous dans l'histoire. N'ayons pas peur, ne soyons pas frileux. Ce matin, en commission, notre collègue de Cuttoli a comparé ce qui avait lieu à un fleuve. On n'arrête pas le cours d'un fleuve, on essaie tout simplement de le canaliser.

M. Henri Belcour. Ridicule !

M. Guy Allouche. Un doute existe. Des inquiétudes naissent. Certains s'interrogent : qui sommes-nous ? Lorsque les historiens tenteront, en cette fin de siècle, de comprendre ce qui s'est passé, ils ne manqueront pas de s'étonner du temps et de l'énergie consacrés par la classe politique française au débat sur le code de la nationalité et de la quasi-indifférence dans laquelle se réalisent les prises de participation ou les conquêtes de majorité, par des groupes financiers étrangers, de secteurs entiers de l'économie française.

Aujourd'hui, des hommes éminemment respectables - que je respecte - et qui ont pour noms Berlusconi, Maxwell ou Benedetti sont regardés comme les héros d'une saga médiatique et médiatisée. En revanche, Malik ou Pedro, qui sont nés dans nos villes, qui y ont grandi, voient leur accès à la nationalité française discuté.

Alors qu'à Strasbourg ou Bruxelles l'idée d'une citoyenneté européenne fait son chemin, à Paris, le code de la nationalité, qui, depuis le XIX^e siècle, représente le seul instrument d'intégration, sinon des immigrés, au moins de leurs enfants, est dénoncé.

Mes chers collègues, monsieur le ministre, interrogeons-nous ensemble sur ce qu'il reste à faire.

En tout état de cause, le principe de l'arrêt de l'immigration restera la règle en France comme dans l'Europe communautaire. Chez nous, ce principe ne souffrira que de très rares dérogations - elles ont déjà cours - en faveur des travailleurs étrangers hautement qualifiés. Chacun sait que demain, encore plus qu'aujourd'hui, bon nombre d'étudiants étrangers enseigneront les mathématiques dans nos lycées ou seront médecins dans nos hôpitaux, parce que les entreprises privées attirent et paient davantage les diplômés de mathématiques et de physique et que la médecine libérale a encore de beaux jours devant elle.

L'enjeu des prochaines années est ce qu'on appelle l'insertion des communautés immigrées. Celle-ci suppose un discours politique courageux et une volonté politique farouche, si l'on veut que la France fasse l'économie de drames et de conflits qui remettraient en cause l'unité nationale et peut-être même, tout simplement, la démocratie dans notre pays.

Mes chers collègues, qui ne remarque, qui ne pressent que les jeunes Français de la « seconde génération » - dont un millier d'entre eux sont aujourd'hui des élus municipaux - n'accepteront plus que leurs parents, qui ont un statut d'étranger, soient maltraités par la France et qu'ils soient humiliés par l'administration française. Ils ne le toléreront plus.

La poussée de fièvre xénophobe, dans laquelle l'extrême droite a puisé sa force, est le résultat non seulement de la crise et de l'angoisse que suscite toute période de mutation profonde, mais également de l'ignorance de la réalité de la société française.

Comme cela s'est toujours produit au cours de l'histoire contemporaine de notre pays, ce sont les Français eux-mêmes qui ont découvert, à travers ce qu'on appelle la « seconde génération », l'inéluctable sédentarisation de ceux que l'on croyait destinés à repartir.

Or, parler de la France à la France, c'est-à-dire aussi de ceux que l'on appelle les immigrés, qui constituent une partie de ses forces vives, est plus que jamais nécessaire.

Le rejet des étrangers ne constitue, en vérité, que l'une des manifestations du malaise d'un pays qui se replie sur son identité mythique, faute de pouvoir se projeter collectivement dans l'avenir.

Même s'ils sont l'objet d'un rejet de la part d'une fraction de l'opinion, les immigrés sont, en fait, « intégrés » dans notre pays, au point que toutes les questions qui les concernent sont celles qui se posent à la société française. L'école, la formation, l'emploi, le logement, l'insécurité, représentent autant de dossiers où les immigrés ne sont que les révélateurs de faiblesses structurelles qui existeraient même s'ils n'étaient plus là.

Pour certains, la tentation est grande de penser que, puisque la France est un pays en mutation et que nous n'avons plus besoin des immigrés, ils doivent partir car ils sont étrangers.

S'il existe un « problème immigré », c'est que ces familles d'origine étrangère, qui vivent dans nos cités, nous renvoient l'image des échecs de l'urbanisation des trente dernières années. La démagogie va jusqu'à faire croire qu'il suffirait qu'ils partent pour que, demain, nos banlieues soient vivables, que l'échec scolaire disparaisse et que l'insécurité régresse.

Ainsi que le disait M. Michel Rocard, Premier ministre, lors du dernier débat de censure à l'Assemblée nationale : « La défiance suscite la défiance, la peur engendre la peur. Les étrangers ne doivent pas vivre en suspects, ils n'ont pas à se faire pardonner leur présence. Tout ce qui améliore l'accueil fait à ceux qui sont en situation régulière, c'est l'ensemble de la population qui en bénéficie, qu'elle soit française ou étrangère. »

De la compréhension de ces quelques évidences, dépendra l'insertion.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, entre la chasse aux clandestins et le devoir d'insertion, la voie est étroite. Votre projet de loi répond à ce qu'attend la majorité des Français : il concilie efficacité et sévérité dans la lutte contre l'immigration clandestine ; il apporte des garanties de justice et d'humanité de traitement pour ceux qui ne remplissent pas les conditions nécessaires pour séjourner sur notre sol ; enfin, il assure les droits et libertés de tous ceux qui sont admis à y vivre légalement.

Votre projet de loi va dans le sens de l'Histoire, monsieur le ministre. Nous connaissons votre rigueur ; elle est même légendaire. Nous sommes nombreux à apprécier votre humanisme - il est très grand. Sachez que vous pouvez compter sur le soutien du groupe socialiste du Sénat. (*Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur certaines travées du rassemblement démocratique et européen.*)

M. le président. La parole est à M. de Villepin.

M. Xavier de Villepin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, c'est la cinquième fois en neuf ans que le Parlement élabore une loi sur le statut des étrangers en France. Leur nombre a plus que doublé entre les recensements de 1946 et 1982, pour atteindre 4 400 000 personnes, chiffre cité par vous, monsieur le ministre, dans votre intervention du 29 mai dernier à l'Assemblée nationale.

Les données essentielles à l'étude des effectifs des étrangers datent, me semble-t-il, les unes depuis plus de six ans, les autres de plus de trois. Pour parfaire la réflexion, il serait souhaitable de connaître les flux réels d'entrée dans notre pays et de procéder à une évaluation, à la fois des clandestins qui sont reconduits à la frontière et des demandeurs d'asile.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, ce qui est important et particulier en France, c'est le chassé-croisé entre les principales communautés : les Européens sont en régression sur notre sol, les Algériens sont désormais les premiers par leur nombre et les Marocains les troisièmes. L'impact de l'immigration sur la natalité en France est désormais important : de l'ordre de 15 p. 100 contre 5 p. 100 antérieurement.

Si l'entrée des travailleurs étrangers est officiellement arrêtée depuis la crise de 1973-1974, le nombre des immigrés augmente de plus de 100 000 par an pour des raisons diverses : regroupement familial, clandestins d'origines diverses et forte progression du nombre de demandeurs d'asile.

La présence étrangère se concentre dans cinq régions fortement urbanisées : Ile-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Alsace-Lorraine. Chaque année, la population juridiquement française reçoit de la population étrangère résidant sur le territoire national un apport démographique : 126 000 personnes en 1986 contre 90 000 en 1975. Le gonflement des effectifs de ces « nouveaux Français », le plus souvent originaires de pays d'Islam, se traduit en outre par la montée continue des binationaux, car les codes en vigueur inspirés des principes du Coran se réfèrent au principe « d'allégeance perpétuelle à l'Islam » précipitant que ces ressortissants et leurs descendants ne peuvent perdre leur nationalité d'origine.

De ce rappel des faits et de l'imprécision des statistiques sous-estimées, il paraît raisonnable de conclure que le nombre réel des étrangers en France, clandestins compris, aurait maintenant dépassé 5 millions, soit 9 p. 100 de la population de la métropole.

Faut-il s'en étonner ? Non. Le phénomène est mondial, il est d'une très grande ampleur et il pèsera d'un poids très lourd dans l'avenir de la France. Déjà, en 1976, Boumediène assurait qu'« un jour, des milliers d'hommes quitteront les parties méridionales pauvres du monde pour faire irruption dans les espaces relativement accessibles de l'hémisphère Nord à la recherche de leur propre survie ». La forme que prendront ces mouvements est incertaine, pouvant aller de l'invasion violente à l'accueil volontaire, en passant par diverses formes d'infiltration et de pénétration.

M. Alfred Sauvy, dans un livre au titre évocateur, *L'Europe submergée : Sud-Nord dans 30 ans*, citait trois zones de dépression : l'Australie et la Nouvelle-Zélande face à l'Asie du Sud, l'Amérique du Nord face à celle du Centre et du Sud - aux Etats-Unis, où le nombre des Hispanophones est passé de 10 millions en 1970 à 19 millions en 1987, la législation tente aussi, avec difficulté, d'empêcher l'immigration illégale en interdisant aux employeurs l'embauche des clandestins et en cherchant à légaliser le statut de ceux qui ont une ancienneté dans le pays - et l'Europe du Sud, qui connaît maintenant une forte dénatalité face au Maghreb, puisque 46 p. 100 de la population a moins de quinze ans en Algérie contre 20 p. 100 en France.

Pour légiférer sur le séjour des étrangers, c'est l'avenir qu'il faut considérer, essayons de le préciser pour notre pays conscient de ses responsabilités.

La population de l'Afrique dans son ensemble, qui était de 220 millions en 1950, est actuellement de 646 millions et elle atteindra 900 millions en l'an 2000. Non seulement l'Afrique sud-saharienne n'est pas encore entrée dans la transition, mais elle s'apprête à y entrer à reculons. La fécondité, contrairement à ce que l'on observe ailleurs dans le tiers monde, devrait augmenter au moins jusqu'à la fin du siècle. La demande d'enfant y reste élevée car il est source de revenu et de prestige.

Dans le Maghreb, plus proche de nous encore, les chiffres sont aussi étonnants. L'Algérie, le Maroc et la Tunisie avaient environ moitié moins d'habitants que la France en 1960 à eux trois ils nous ont dépassé en 1989 et ils atteindront 77 millions en l'an 2000, contre 58 millions pour la France.

A la conférence de Bucarest, en 1974, l'Algérie soutenait la formule des pays anti-malthusiens : « Le meilleur contraceptif, c'est le développement ». En 1978, le changement à la tête de l'Etat a conduit à un revirement et les trois pays d'Afrique du Nord semblent bien être entrés dans une phase de transition démographique même s'il faut compter avec un réveil de l'Islam, c'est-à-dire le retour à l'ancienne culture, une fois constatées les difficultés de la société moderne à résoudre les problèmes.

Pour les trois pays du Maghreb, la difficulté est de créer des emplois nouveaux. Il en faudrait 180 000 par an en Algérie, alors qu'on arrive à la moitié environ. En Tunisie, l'objectif était de 60 000 par an, mais les réalisations sont inférieures à 45 000. S'agissant de l'avenir des migrations, en 1987, l'O.C.D.E. écrivait : « Elles continueront à peser fort

lourd sur les pays développés ; dans les pays d'Asie et d'Afrique du Nord, la pauvreté et le chômage continueront d'exercer une pression migratoire constante sur une population active potentielle en expansion rapide. Ce sera une pression très intense et qui risque même de s'accroître. Elle sera, dans une certaine mesure, impossible à juguler. » Comment ne pas se souvenir de cette prédiction en évoquant les événements d'octobre à Alger, ce sursaut d'une jeunesse souvent fascinée par le modèle occidental en général et français en particulier ?

Si l'Europe veut contenir cette pression migratoire, monsieur le ministre, elle devra agir en faveur de la création d'emplois dans les pays du Maghreb, tout en veillant à ce que les marchés européens s'ouvrent à leurs productions.

Nous sommes donc en France devant un défi croissant et nous devons nous demander comment évoluera le processus déjà engagé d'intégration ou d'insertion des populations musulmanes dans notre société.

Pour les spécialistes, l'intégration signifie que « par le biais du mélange et du brassage qu'entraînent la fréquentation de l'école, l'accomplissement du service national, le mariage hors du milieu d'origine, l'emploi, ces musulmans seront absorbés dans la société française. Ce processus d'intégration implique, à terme, la dissolution, le relâchement ou la relativisation des liens d'allégeance communautaire sur lesquels prime le sentiment d'appartenance nationale. »

On constate l'émergence d'une affirmation islamique : ainsi, la quantité de mosquées, salles de prières et autres lieux pour ce culte est passée d'une dizaine à plus d'un millier. Des centaines d'associations se définissent coraniques ou musulmanes se sont déclarées dans nos préfectures. Marseille compte près de 100 000 musulmans, avec une grande mosquée, quinze mosquées de quartier et une centaine de salles de prières.

La communauté immigrée se présente comme un véritable kaléidoscope, elle regroupe près de soixante nationalités. Malgré sa diversité, sa bigarrure dans les couleurs, elle reste fondamentalement orientée vers le Maghreb. Cette nouvelle donne, malgré des bonnes volontés réciproques, se traduit par des conflits inévitables.

Face à des problèmes nouveaux et à des situations confuses, l'Etat français se cherche des interlocuteurs et ne les trouve pas souvent. Nous sommes face à l'insertion d'une communauté multiforme faite de harkis auxquels nous avons témoigné si peu de gratitude,...

M. Christian Poncelet. Eh oui !

M. Xavier de Villepin. ... de travailleurs souvent déracinés socialement, tiraillés entre deux cultures, d'hommes de foi soucieux de pratiques et de rites.

Face à cette situation d'une communauté de trois millions de personnes, il serait souhaitable, monsieur le ministre, que vous nous fassiez part de votre point de vue sur ces problèmes et sur votre vision.

J'en viens à votre projet de loi relatif aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France en posant trois questions.

Première question : un nouveau projet de loi était-il nécessaire ? N'aurait-il pas été préférable d'organiser une vraie concertation, une commission réunissant l'opposition et la majorité pour réfléchir sur les problèmes de fond, y compris ceux qui sont posés par la nationalité, en utilisant le remarquable travail fait par les sages en 1987 ?

Dans vos propositions comme dans de nombreux autres textes en discussion dans notre Haute Assemblée, on ressent surtout le désir d'effacer la période 1986-1988. Nous nous demandons si, sur un sujet de cette importance, qui pose un problème d'équilibre à la société française et qui risque de la déchirer gravement par l'accumulation de petits et de grands conflits, il n'aurait pas été préférable de réfléchir ensemble, avec esprit de tolérance.

Nous ne pouvons qu'être d'accord avec vous quand vous affirmez que « la France tire sa force et aussi sa grandeur de sa capacité d'accueil de population n'ayant pas notre nationalité ». Prenons garde cependant d'imaginer que l'avenir sera la répétition du passé et que nous finirons par intégrer facilement une communauté soucieuse de défendre sa religion, comme nous l'avons fait avec le temps pour d'autres Européens.

Il faut en tout cas en débattre au fond, en dehors de l'urgence, et nous ne l'avons pas fait. Vous êtes conscient du problème quand vous soulignez, monsieur le ministre, que « la France n'a pas les moyens de devenir le pays d'accueil de tous les déshérités des pays en voie de développement ».

Deuxième question : n'est-il pas préférable, pour un ministre de l'intérieur, d'avoir à sa disposition des textes lui permettant de manifester de l'autorité, de la fermeté et de les concilier avec souplesse dans les décisions et êtes-vous certain, monsieur le ministre, qu'en revenant sur les dispositions de 1986, vous n'êtes pas involontairement en train de donner à l'étranger un signal éclair témoignant d'un nouveau changement en France qui sera interprété comme l'annonce d'une politique de bienveillance, de permissivité permettant de nouveaux flux d'immigrants ?

M. Emmanuel Hamel. C'est hélas certain !

M. Xavier de Villepin. Par cette politique, vous risquez de faire naître des désillusions outre-mer et d'exacerber des tensions en France. Nous sommes contre le racisme. Il nous appartient à tous de ne pas le faire ressurgir par excès, par faiblesse ou par démagogie, en risquant de nuire à la réputation de la plus grande partie, parfaitement respectable, de la population immigrée.

Troisième question : fallait-il à nouveau légiférer avant le 31 décembre 1992, avant de savoir où va l'Europe ? La Communauté sera bientôt un espace unique et les conditions d'entrée seront bouleversées par les accords européens. A partir de 1993, la France ne devrait plus avoir de frontières terrestres, sauf avec la Suisse.

Que nous disent les accords de Schengen signés en 1985 entre la France, la République fédérale d'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, accords présentés comme le laboratoire de l'avenir ? « Les parties chercheront à supprimer les contrôles et à les transférer aux frontières externes. A cette fin, suivant l'article 17, elles s'efforceront d'harmoniser et de prendre des mesures pour la sauvegarde de la sécurité et pour faire obstacle à l'immigration illégale des ressortissants d'Etats non membres de la Communauté. »

Ce que l'on nous annonce par ce texte correspond à une recherche de rapprochement des conditions de séjour et d'entrée des étrangers. Il serait souhaitable de connaître l'état actuel des négociations avant de faire évoluer notre propre législation. C'est un point essentiel puisque les Douze comptent huit millions d'étrangers extra-communautaires, les Turcs étant les plus nombreux, suivis des Algériens, des Marocains, des Indiens puis des Pakistanais.

En principe, ce ne devrait plus être la France qui accueille, autorise ou expulse mais l'Europe, à charge pour nous de maintenir des contrôles d'identité dans nos banlieues.

En conclusion, le texte proposé ne constitue pas une grande politique d'immigration. Il esquivé un grand débat, une concertation qui aurait permis une large adhésion des Français.

M. Henri Belcour. Très bien !

M. Xavier de Villepin. Sur un tel sujet, il faudrait, dans l'intérêt de notre pays, avoir le sens de la durée, de la tolérance et de la réflexion sur l'avenir.

Alors que l'on approche de 1992, les dirigeants des Douze n'ont pas encore coordonné leurs politiques d'immigration. On risque donc de voir se déclencher deux types de migrations massives : les unes venant de chez nos propres partenaires, qui chercheront à éloigner ou à refouler des Turcs, des Pakistanais, etc., les autres venant du tiers monde par des frontières entrouvertes ou mal contrôlées.

Devant ces défis, le groupe de l'union centriste regrette la courte vue des solutions proposées et votera, pour les raisons que je viens d'exposer, la question préalable que nous soumettra l'excellent rapporteur de la commission des lois. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées du rassemblement démocratique et européen.*)

M. le président. La parole est à M. Collin.

M. Yvon Collin. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, cinq lois en moins de dix ans : telle est l'instabilité législative dans un domaine, celui de l'entrée et du séjour des étrangers en France, qui devrait au contraire être marqué par la stabilité.

Je souhaite ici faire une remarque d'ordre général, allant nettement au-delà du texte qui nous est soumis.

Si, par le jeu de l'alternance, toute notre législation devait connaître ce mouvement pendulaire, les citoyens, qui attendent de la loi qu'elle les protège, seraient en droit de s'inquiéter.

On a beaucoup vanté la stabilité gouvernementale qui marque la V^e République ; pour ma part, je préfère la stabilité de la norme législative. Tâchons donc d'élaborer de bonnes lois, susceptibles de durer et de rassurer.

C'est précisément parce que la loi de 1986 était trop manifestement empreinte du souci partisan de prolonger une victoire politique que je suis satisfait de voir le Gouvernement nous proposer un texte plus conforme à la tradition d'accueil et d'hospitalité de notre pays ; le souhait en avait été exprimé par le Président de la République dans la *Lettre à tous les Français* et réaffirmé au début de cette année.

Est-ce à dire que le projet de loi du Gouvernement serait en tous points satisfaisant ? Certainement pas, et je préciserai tout à l'heure les points sur lesquels j'aurais aimé que l'on fût plus audacieux.

Mais je voudrais d'abord, à l'occasion de ce débat, débordant quelque peu le cadre du projet de loi qui nous est soumis, rappeler dans quel contexte général se situe le phénomène de l'immigration et examiner la manière dont il est vécu par nos concitoyens, avant d'indiquer quelle est, en cette manière, notre responsabilité de parlementaires.

Il n'est pas inutile, en effet, de rappeler ici, en cet instant, quelles sont les bases historiques, philosophiques et économiques de l'immigration en France.

Il est peut-être banal de souligner qu'une écrasante majorité de la population immigrée vient des pays qui, à des titres divers, se trouvaient sous souveraineté française avant les années 1960.

La colonisation, si elle constituait à l'origine un dérivatif opportun aux rivalités nationales sur le continent européen, s'est vite traduite par une très forte imprégnation des pays colonisés par leurs métropoles respectives. Ainsi les territoires de l'ancienne Union française ont-ils été marqués par notre langue, toujours, par notre religion, souvent, mais aussi par notre culture administrative. Entre eux et la métropole se sont établis des réseaux, de transport notamment, qui sont encore à l'œuvre dans le processus d'immigration.

Leur économie a été soumise à ce que l'on appelait le « pacte colonial » et, sans tomber dans les excès d'un tiers mondisme naïf, il nous faut bien dire que notre pays porte une certaine responsabilité dans le sous-développement qui frappe tout particulièrement l'Afrique et qui est à l'origine de la plupart des migrations.

Je tiens à rappeler aussi, au risque d'énoncer une deuxième banalité, que l'ensemble de l'histoire coloniale de la France avait pour fondement philosophique notre humanisme et notre croyance dans l'universalité de la condition humaine. S'agissait-il d'une véritable justification ou d'un prétexte ? Peu importe. C'est bien au nom de ces mêmes valeurs que nous avions bâti notre empire outre-mer et que l'immigration vient aujourd'hui nous questionner.

Puisque les républicains, puis les radicaux et les socialistes ont été, sous la III^e République et sous la IV^e République, les chantres d'une France multiraciale et multiculturelle, c'est bien à la gauche qu'il appartient aujourd'hui de rappeler qu'une société peut être jugée à son hospitalité et à sa tolérance envers les différences.

M. Guy Allouche. Très bien !

M. Yvon Collin. On voit aujourd'hui ceux qui ne s'inquiétaient guère de l'évangélisation forcée en Afrique s'effrayer de l'ouverture d'une mosquée dans leur ville française ! Rappelons-leur que la tolérance n'est pas une vertu à sens unique.

Outre ses racines historiques et philosophiques, l'immigration a également des bases économiques, qu'il convient d'évoquer.

Je l'ai dit, les pays d'origine connaissent le plus grave sous-développement. Mais il faut ajouter que, pendant des années, notre économie prospère, fouettée par une croissance soutenue, a fait un très fort appel à la main-d'œuvre étrangère.

Dans les années de l'âge d'or, ce sont bien les immigrés qui ont fourni les gros bataillons des salariés du secteur du bâtiment et des travaux publics. Leur contribution à notre équipement, à nos infrastructures, a été déterminante.

Après les chocs pétroliers, l'économie française demandait évidemment moins de main-d'œuvre et la décision fut prise en 1974 de fermer nos frontières. Beaucoup d'immigrés sont restés et ont réorienté leur activité de l'équipement vers le tertiaire : petits travaux, services de nettoyage en zone urbaine ou encore services commerciaux de proximité.

En tout cas, il me paraît juste de dire que c'est bien l'économie française qui a amorcé le mouvement d'émigration vers notre pays.

Après avoir tenté de rappeler quelles étaient les véritables bases de ce phénomène, je voudrais essayer d'expliquer comment l'immigration a pu provoquer des ruptures dans les mentalités françaises et se transformer en un réel problème politique.

On peut, tout d'abord, dégager des causes sociales de fond.

Depuis trente ans, notre pays est marqué par une urbanisation accélérée, qui s'accompagne de très sérieuses difficultés pour une population encore dominée par les habitudes du monde rural : difficultés du mode de vie urbain, dysfonctionnements annexes - délinquance et drogue, notamment - reconversions de grands secteurs d'activité économique, avec les drames humains qu'elles occasionnent. Tout cela aboutit pour les individus à une certaine perte d'identité, que semble aggraver le voisinage des populations immigrées.

Ce phénomène est indiscutablement prolongé par la persistance du chômage, dont les immigrés peuvent être trop facilement rendus responsables selon une arithmétique approximative, dépourvue de tout fondement économique.

Parallèlement, les rancœurs accumulées, et peut-être entretenues, depuis la décolonisation ainsi que la montée de l'intégrisme musulman dans le monde désignent les immigrés comme d'évidents boucs émissaires.

Jusqu'à une période récente, il y manquait toutefois le détonateur politique. Certes, plusieurs villes du Midi de la France avaient connu des incidents raciaux dès l'été de 1972. Certes, la classe politique française avait, depuis 1974, forgé un assez curieux consensus sur le refus de toute nouvelle immigration. Mais personne n'avait encore théorisé ce refus en en faisant une véritable idéologie de l'exclusion.

L'extrême droite était à l'affût et, depuis six ans, nous assistons à la montée du racisme organisé et à la multiplication des violences verbales ou physiques.

Les démagogues ont su exploiter le réel désarroi d'une partie de nos concitoyens. Ils ont canalisé des insatisfactions légitimes pour les diriger vers les immigrés. Ils ont inventé, sans être toujours assez vivement contredits, la notion scandaleuse de « seuil de tolérance ». En tant que radical, je tiens à rappeler ici que la tolérance ne s'accommode d'aucun seuil !

Peut-être aussi n'avons-nous pas été assez vigilants. Pour des raisons trop strictement électorales, toutes les familles politiques ont pris en charge une partie - certes plus ou moins grande - des analyses des extrémistes. On s'est mis à traiter l'immigration que nous avions voulue et provoquée comme un problème dont la solution incombait à ceux qui en étaient les victimes.

Le résultat en est aujourd'hui que l'immigration se trouve au nœud de tous les fantasmes nationaux, assimilée à la délinquance et à la drogue, ou encore au terrorisme jusque dans le train de mesures législatives proposées par M. Pasqua. En 1986, l'immigration tient lieu d'explication trop facile à tous nos problèmes.

Le paradoxe de ces analyses étroites est qu'elles aboutissent à provoquer ce qu'elles prétendent prévenir. L'instabilité législative aboutit à l'insécurité, qui provoque la clandestinité, qui entraîne la marginalisation, laquelle peut déboucher, en effet, sur la délinquance. A qui la faute ?

Depuis des années nous alignons les fausses solutions. Au risque de choquer, je dirai que la décision de 1974 de fermer les frontières est une fausse solution difficilement praticable

au demeurant. On ne ferme pas une grande démocratie ouverte et plurielle comme on gère le territoire de l'Albanie. Involontairement, M. Lamassoure vous le disait, monsieur le ministre, à l'Assemblée nationale : « Vous maintenez la porte fermée mais la maison n'a plus de murs. » Il voulait, lui, reconstruire des murs. C'est le complexe du bunker pas très différent du complexe du laager qu'on observe chez les blancs d'Afrique du Sud. Il aurait mieux fait de constater que, dans un grand pays comme le nôtre, on ne ferme pas la maison.

Fausse solution encore, l'aide au retour si elle n'est pas accompagnée d'une très vigoureuse politique d'aide au développement des pays d'origine.

Fausse solution surtout, la voie des expulsions collectives dans laquelle MM. Chirac et Pasqua s'étaient engagés au mépris de la Déclaration universelle des droits de l'homme et de nos engagements internationaux.

Décidément non, notre pays n'a pas une politique de l'immigration à la hauteur de ses traditions et de son discours, peut-être parce que la réalité de ce phénomène est encore mal appréciée.

La réalité - je veux le dire rapidement - c'est que la France est déjà une société multiculturelle. Les discours fantasmagoriques sur les dangers du métissage n'y feront rien. Celui-ci est déjà à l'œuvre. Les faux débats sur les nuances entre l'accueil, l'intégration et l'assimilation sont dépassés ; notre pays apparaît déjà comme une grande nation multiraciale.

D'ailleurs, la France a ses propres composantes multiraciales : les originaires des départements et des territoires d'outre-mer bien sûr - sait-on, par exemple, que les Antillais sont aussi nombreux en métropole qu'aux Antilles ? - mais aussi les Français naturalisés de la deuxième génération qui ont su, si rapidement et de façon si remarquable, faire entendre leur voix.

Et puis, il y a les immigrés qui restent en France : ceux qui restent en toute régularité grâce à l'octroi du titre de dix ans, qui fut une mesure particulièrement heureuse ; mais aussi ceux qui restent dans l'irrégularité, dans la précarité, et qui resteront clandestinement aussi longtemps que, dans leur pays d'origine, on ne leur offrira pas un avenir meilleur.

Cessons donc de nous prémunir contre ce qui est déjà une réalité et rappelons-nous que l'histoire des peuples a toujours condamné au déclin les sociétés qui refusaient de s'ouvrir aux influences extérieures.

Plutôt que vers ce refus, engageons-nous dans une grande politique de l'immigration qui honorerait notre pays.

Une véritable politique de l'immigration ne se préoccuperait pas seulement des conditions d'entrée, de la durée réglementaire du séjour et des possibilités d'expulsion. Elle s'attaquerait aussi aux discriminations qui existent dans l'accès à la formation, dans l'accès à l'emploi, ou dans l'accès au logement, dans le droit à la protection des lois sociales.

Elle aiderait à l'expression culturelle des populations immigrées. Elle réduirait le caractère abusivement bureaucratique des formalités, voire des tracasseries administratives, qui sont imposées aux étrangers.

Elle réprimerait sévèrement les entrepreneurs de travail clandestin, tout en assouplissant les règles du travail saisonnier des étrangers, notamment dans le domaine agricole.

Elle comporterait un vaste volet d'aide au développement dans les pays d'origine, car là se trouve la seule véritable solution à la question de l'immigration.

Elle reconnaîtrait le droit de vote des immigrés aux élections locales et déverrouillerait les conditions d'accès à la nationalité française.

Enfin, elle réaffirmerait, bien sûr, la grande tradition française du droit d'asile politique.

Mais nous n'en sommes pas là et telle n'est d'ailleurs pas aujourd'hui votre ambition, monsieur le ministre.

Vous nous proposez simplement des améliorations ponctuelles du dispositif qui régit le séjour, l'entrée et l'éloignement des étrangers.

En ce qui concerne les conditions du séjour des étrangers, votre projet de loi apporte des améliorations significatives dont je voudrais me féliciter.

Il supprime, en particulier, les restrictions apportées au droit des conjoints de Français d'obtenir de plein droit la carte de résident, ainsi que les limitations introduites par la

loi du 9 septembre 1986 et qui imposaient au demandeur de la carte de n'avoir pas commis d'infractions pénales et d'avoir été précédemment en séjour régulier.

Il supprime également l'obligation générale de régularité du séjour. Il allonge la liste des catégories d'étrangers bénéficiaires de plein droit de la carte de résident et règle favorablement le cas des jeunes qui rejoignent leurs parents sans toutefois ressortir aux règles applicables au regroupement familial.

Le projet de loi revient à un délai de trois ans s'agissant de la péremption de la carte de résident, et ce nouveau délai paraît plus compatible avec la réalité des situations humaines et matérielles des étrangers ayant quitté notre territoire.

Il fixe encore à dix-huit ans au lieu de seize ans l'âge auquel il devient obligatoire d'être titulaire d'un titre de séjour, et cette modification est particulièrement heureuse.

Enfin, il institue un contrôle préalable des décisions administratives de refus de séjour. Nous ne pouvons que nous féliciter de voir ainsi une catégorie de population spécialement exposée à l'arbitraire retrouver certaines garanties.

S'agissant de l'entrée des étrangers en France, le projet de loi ne comporte qu'une disposition importante, à savoir le rétablissement du délai d'un jour franc avant exécution d'une décision de refoulement.

Pour le reste, le dispositif extrêmement sévère qui résulte de la combinaison de l'ordonnance de 1945 et de la loi de 1986 est maintenu. J'estime, pour ma part, que nous passons là à côté d'une excellente occasion de libéraliser l'entrée, spécialement par un assouplissement des règles du regroupement familial ou de celles qui sont applicables aux victimes des filières de travail clandestin.

Quant à l'éloignement des étrangers, votre texte, monsieur le ministre, me paraît proposer des améliorations significatives au profit de ceux qu'une telle décision vient frapper. Certes le projet maintient une procédure administrative de reconduite à la frontière mais il prévoit un recours devant le juge judiciaire, gardien traditionnel des libertés publiques dans notre pays.

Vous avez rétabli la condition de menace grave à l'ordre public pour justifier l'expulsion, vous avez également réintroduit une procédure beaucoup plus protectrice devant la commission d'expulsion.

Enfin, vous nous proposez d'élargir la liste des catégories d'étrangers qui ne peuvent être expulsés et cet élargissement va dans le sens d'une meilleure conformité à la tradition française de défense des libertés.

Finalement, même si un projet de loi présenté par le ministre de l'intérieur privilégie nécessairement l'aspect répressif d'une politique d'immigration, nous pouvons constater que votre texte s'inspire d'une philosophie beaucoup plus libérale que les dispositions précédentes et qu'il supprime les règles les plus choquantes introduites par la loi de 1986.

Je m'en réjouis tout en souhaitant, comme je l'ai indiqué, que nous nous engagions dans un traitement à la fois plus audacieux et plus généreux du phénomène de l'immigration.

J'ai déterminé quels pourraient être, à mon sens, les grands axes d'une telle politique, qui favoriserait l'insertion des immigrés et reconnaîtrait que cette population et la population française participent à une communauté de destin.

La mise en œuvre de principes plus généreux me paraît correspondre tout à la fois à la tradition que nous honorons en célébrant le bicentenaire de la Déclaration des droits de l'homme, et à la nécessité de faire progresser une nouvelle conception européenne des phénomènes d'immigration.

Le risque est grand, en effet, que l'harmonisation des législations nationales ne se traduise par un abaissement du niveau des droits des immigrés dans la Communauté européenne.

C'est parce que je refuse cette éventuelle coalition des égoïsmes et parce que j'espère voir s'ouvrir prochainement un grand débat sur l'immigration que, ponctuellement et sous les réserves que j'ai indiquées, je voterai les améliorations qui nous sont proposées. (*Applaudissements sur certaines travées du rassemblement démocratique et européen ainsi que sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Cazalet.

M. Auguste Cazalet. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est soumis est fondé sur une totale ambiguïté, voire sur une double méprise. Nous avons l'impression que le ministre de l'intérieur s'acharne à défendre un projet qu'il n'a pas conçu, qui lui est imposé et nous nous demandons par qui.

En effet, installé place Beauvau, monsieur le ministre, vous ne pouvez qu'avoir pris rapidement conscience des conséquences prévisibles et dévastatrices que fait courir tant à la structure de la société française qu'à l'ordre public une augmentation non contrôlée et non contrôlable de l'immigration clandestine.

Soyons sérieux, nous sommes incapables de connaître le nombre des étrangers en situation irrégulière présents sur le territoire français, car évidemment seuls ceux qui ont fait l'objet d'un contrôle ou d'une procédure sont comptabilisés.

Certes, les étrangers clandestins ne sont pas tous des délinquants, heureusement. Je vous rappelle que c'est le gouvernement socialiste qui a fait du séjour irrégulier un délit et que la loi de 1986 a vidé les prisons de gens qui n'y avaient que faire. Nous estimons, en effet, que les policiers et les magistrats doivent se consacrer à la répression de la véritable délinquance.

Or, quelle situation allez-vous créer dès la mise en application de votre loi ?

Faisons, tout d'abord, une observation de forme. Vous auriez pu modifier, voire rajeunir, l'ordonnance du 2 novembre 1945 ; vous avez préféré, pour des raisons politiques, rétablir les dispositions de la loi du 29 octobre 1981, technique rédactionnelle qu'a critiquée le Conseil d'Etat. Il s'agit, en vérité, d'afficher l'abrogation de la loi Pasqua.

En ce qui concerne l'entrée en France des étrangers, on pourrait considérer que vous ne modifiez pas les conditions édictées par la loi de 1986 concernant l'obligation de mise à l'écart de certains pays.

En pratique, vous savez très bien que vous allez créer sur notre territoire une situation telle que nos services consulaires à l'étranger ne seront pas à même de contrôler les conditions d'attribution des visas.

Le rétablissement du jour franc permettra, en réalité, à tous les non-citoyens pénétrant en France de ne plus en partir.

En ce qui concerne le séjour, nous avons l'impression que vous allez vous livrer à une opération de régularisation, comme en 1981, mais de manière moins officielle, voire clandestine, car le séjour irrégulier ne sera plus un obstacle à l'attribution de la carte de résident. Cela promet de beaux jours et entraînera une demande massive à laquelle l'administration, notamment la commission de séjour, ne pourra pas faire face.

Le trouble à l'ordre public ne sera plus un motif suffisant pour refuser un titre de séjour. Il en sera de même des mariages de complaisance. Ainsi, non seulement toute une catégorie d'étrangers obtiendront le droit d'être résident en France, mais la constatation du danger ou de la fraude ne permettra plus leur éloignement.

Au fond, ne faut-il pas considérer qu'à défaut d'instituer une barrière entre les immigrés clandestins et notre pays vous allez construire des obstacles devant les représentants de l'administration afin que ceux-ci n'aient plus les moyens d'agir ?

Comment pouvez-vous envisager ne serait-ce qu'un instant que la commission de séjour, que vous avez inventée, puisse fonctionner dans des conditions acceptables ? En effet, d'entrée de jeu, vous placez le préfet sous suspicion en lui demandant de se justifier devant un organisme qui ne statue pas en droit mais plutôt en simple opportunité.

La commission du séjour ne fait reposer sa décision sur aucune règle de droit. Au fond, on a l'impression qu'il s'agit d'une « super assistante sociale » qui agira en fonction de sentiments de pure humanité. Est-ce bien l'effet recherché ? Il est à craindre que les préfets, ayant été déboutés quelques fois et voulant éviter des affronts supplémentaires, ne délient le titre sollicité.

La reconduite à la frontière - vous le savez aussi bien que nous tous, ici - est un échec complet puisque les décisions prises sont exécutées pour un quart d'entre elles seulement. En pratique, cela veut dire que, sur quatre personnes devant être reconduites hors du territoire national, trois vont s'y maintenir définitivement. Il s'agit, en général, de celles qui

auront agi avec le plus de mauvaise foi et par fraude, notamment en détruisant des documents d'identité. Ainsi, peu à peu, le nombre des clandestins augmente-t-il jusqu'à devenir incontrôlable.

C'est sur ce système, qui fonctionne déjà dans les pires des conditions, que vous allez faire peser de nouvelles contraintes.

Le recours de l'étranger frappé d'un arrêté de reconduite à la frontière devant le président du tribunal de grande instance va lui permettre d'employer des moyens dilatoires et, surtout, de rendre son éloignement impossible.

Nous vous rappelons que vous avez bénéficié jusque-là de sept jours pour organiser cette mesure et que, malgré ce délai, vous avez eu peu de réussite. Qu'en sera-t-il lorsque vous devrez procéder à tout cela en quatre jours seulement, puisque c'est le temps qui vous restera après que le juge aura statué ?

Au fond, nous nous rendons compte que vous avez cédé aux exigences d'organisations et de lobbies divers. Vous aurez sacrifié les intérêts des citoyens français et notre tradition d'accueil au bon plaisir de Dieu et de ses anges. *(Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.)*

M. le président. La parole est à Mme Fraysse-Cazalis.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les sénateurs communistes s'étaient vigoureusement opposés à l'adoption de la loi du 9 septembre 1986, plus connue sous le nom de « loi Pasqua », tant à sa lettre qu'à son esprit. Nous avions alors condamné un projet dangereux pour les droits et libertés, un projet qui désignait par avance les coupables. Nous en avions montré les risques et avions alerté sur les abus auxquels il pouvait donner lieu.

Tout, depuis, est venu confirmer nos craintes et le bien-fondé de notre rejet d'une loi d'exception qui, sous prétexte de lutter contre l'immigration clandestine - je reviendrai sur ce point - s'est avérée être une odieuse machine à fabriquer des clandestins, « précarisant » et fragilisant la situation des étrangers vivant régulièrement chez nous.

La tristement célèbre affaire du charter des cent un Maliens, que le Gouvernement d'alors osa brandir comme un succès, ne fut que le plus retentissant épisode d'une politique d'expulsion massive. Ainsi, pour la seule année 1987, le ministre qui donna son nom à cette loi signa 1746 arrêtés d'expulsion, pendant que le nombre des personnes reconduites à la frontière doublait : 16 000 pour cette seule année.

La même attitude fut adoptée, à l'entrée, vis-à-vis des 15 600 demandeurs d'asile qui furent éconduits lors de cette même année 1987.

Autant de drames humains, de familles voyant s'ajouter l'angoisse de la séparation aux difficultés nombreuses qu'elles connaissent déjà et qui ont pour nom chômage, échec scolaire, surexploitation.

Autant d'hommes et de femmes, de jeunes humiliés et contraints de faire la queue, en plein hiver, dès quatre heures du matin, devant les préfectures sans pour autant être sûrs de repartir avec le précieux titre de séjour. Tout cela, vous le savez.

Dira-t-on que cette loi, supposée être un instrument de lutte contre l'immigration clandestine, a produit un tout autre résultat ? Cela ne nous étonnera pas, car tel n'était pas son objet. Ceux qui ont « commis » cette loi ont abusé notre pays : il ne s'agissait pas de lutter contre l'immigration clandestine ; celle-ci se porte très bien et ceux qui en vivent aussi.

La recherche du profit maximal ne s'embarrasse pas de scrupules, et il est d'autant plus facile d'exploiter ces hommes, qui travaillent souvent pour un salaire de misère, qu'ils sont à la merci de la moindre dénonciation de l'employeur.

Il faut tirer le bilan : non seulement cette loi a porté de graves atteintes aux droits de l'homme, mais elle constitue, de surcroît, une imposture politique parce qu'elle a épargné tout le mécanisme de l'immigration clandestine tant utile au patronat pour faire pression sur les salaires et les droits des salariés réguliers. Ainsi, des clandestins ont même été employés pour construire le T.G.V. Atlantique !

La loi Pasqua s'est bien révélée être une loi d'exception, arbitraire et raciste : loi d'exception par le caractère expéditif de ses procédures et par le peu de cas qu'elle fait des droits de la défense ; loi arbitraire par le transfert massif de compétences qu'elle opère du juge vers l'administration ; loi raciste, enfin, parce que destinée à donner le change à Le Pen et à faire des immigrés des boucs émissaires faciles en temps de crise. Diviser pour régner, le vieil adage garde toute son actualité.

Les élus communistes ne se sont pas contentés de paroles ; ils ont agi aux côtés des victimes de cette loi et n'ont cessé d'en demander l'abrogation, déposant notamment une proposition de la loi allant dans ce sens.

Aussi nous sommes-nous, tout naturellement, trouvés parmi les quelque cent cinquante organisations démocratiques qui, voilà quelques jours, demandaient au nouveau Gouvernement de tenir ses promesses et de faire disparaître la loi Pasqua.

Vous-même, monsieur le ministre, alors président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, étiez, en 1986, l'auteur d'une exception d'irrecevabilité contre cette loi.

Pourtant, il vous aura fallu un an, un an pendant lequel la loi Pasqua a continué à s'appliquer sans le moindre assouplissement. Et un an pour arriver à quoi ? A ce texte dont nous discutons aujourd'hui et qui suscite une vive déception chez ceux qui attendaient cette abrogation.

Les débats à l'Assemblée nationale le montrent, vous ne voulez pas abroger la loi Pasqua. Vous l'avez manifesté en repoussant, avec l'appui du groupe socialiste, l'amendement du groupe communiste allant dans ce sens.

Nous sommes tentés de nous demander pourquoi. Abroger la loi Pasqua, ce serait revenir à la loi précédente, c'est-à-dire la loi Badinter, que nous avons votée ensemble, en 1981, monsieur le ministre. Cette loi vous ferait-elle peur à ce point ou faut-il y voir une concession à trois de vos collègues ministres de droite qui ont voté, eux, la loi Pasqua ?

Quoi qu'il en soit, cela ne fera qu'allonger encore la longue liste des promesses non tenues. Nous en sommes déçus mais pas vraiment étonnés, tant nous sommes habitués au décalage, pour ne pas dire au fossé, qui existe entre vos propos et vos actes.

Oui, messieurs, gouvernants d'hier et d'aujourd'hui, la question préalable, qui sera votée tout à l'heure et à laquelle nous nous opposerons, vous arrange tous parce qu'elle permet d'évacuer le débat sur ce point et de donner bonne conscience aux uns et aux autres.

D'ailleurs, répondant à mon ami Louis Minetti, le 15 décembre 1988, vous expliquiez, monsieur le ministre, que, finalement, vous pouviez vous accommoder de la législation en vigueur. C'est ce qui explique sans doute la gestation laborieuse d'un projet porteur, c'est le moins qu'on puisse dire, d'arrière-pensées.

Ainsi, la notion de menace pour l'ordre public, qui est pourtant la cheville ouvrière du dispositif répressif mis au point par la droite, s'est avérée bien tenace au fil de l'élaboration de votre texte.

Force est de constater qu'attente et tergiversations n'ont pas contribué à l'indispensable lutte contre l'exclusion et l'intolérance dans notre pays, au contraire.

Cette situation a conduit à ce que les travailleurs immigrés et leurs familles soient l'enjeu de basses manœuvres politiques dont Le Pen n'est pas le seul à tirer profit.

Les sénateurs communistes s'indignent de tels procédés politiques, de même qu'ils s'indignent face à l'ambiguïté soigneusement entretenue sur la portée de ce projet de loi. Ceux qui laissent entendre que le projet dont nous avons à débattre aujourd'hui abroge la loi Pasqua déforment et désinforment. Sur le fond, ils répondent par l'hypocrisie aux exigences des très nombreux démocrates et antiracistes que compte notre pays et qui ont su mobiliser l'opinion.

Certains de ces démocrates, en particulier parmi les plus jeunes, ont même payé cher leur action résolue contre les effets inhumains de la loi 1986. Ainsi, pendant que Le Pen paradait à la télévision, trois jeunes Marseillais étaient condamnés pour s'être opposés à l'expulsion d'un de leur copain comorien - les trois jeunes dont l'amnistie vient de nous être refusée par votre collègue M. Arpaillange.

De toute évidence, le texte qui nous est proposé est très en deçà de ce que nous étions en droit d'attendre, j'y reviendrai.

Cependant, les sénateurs communistes estiment qu'il doit être examiné et discuté sérieusement par le Sénat car il y a beaucoup à faire pour l'améliorer et nous avons de nombreuses propositions en ce sens.

Comme vous le voyez, notre démarche est constructive, ce qui nous oppose totalement à celle de la droite, qui, après avoir pratiqué l'obstruction à l'Assemblée nationale et « piétiné » les conditions normales de travail en commission, s'apprête maintenant à adopter une question préalable afin de maintenir en France une législation d'idéologie raciste.

Pour notre part, nous considérons que l'on ne doit pas transiger avec les droits de l'homme et les valeurs humanistes. C'est pourquoi nous demandons au Président de la République, au Gouvernement, au Parlement, d'engager enfin une action véritable et efficace contre le racisme et la xénophobie, fléaux qui minent notre société, au point de donner lieu aux pires violences, comme ce fut encore le cas récemment à Nice et à Gennevilliers.

Il est urgent de mettre un coup d'arrêt à l'odieuse campagne idéologique et politique qui vise à faire croire que les difficultés que rencontrent notre pays et sa population seraient liées à la présence d'immigrés sur notre sol.

Il est inadmissible de laisser développer, notamment par le Front national, l'idée selon laquelle les travailleurs immigrés prendraient les emplois des travailleurs français. C'est un mensonge flagrant et vous le savez bien.

Depuis quinze ans, le nombre des immigrés est stable alors que le chômage a été multiplié par sept. Inutile de préciser que la loi Pasqua n'a rien changé à cela.

Dans l'industrie automobile, par exemple, 32 000 emplois occupés par des immigrés ont été supprimés de 1975 à 1985 mais les travailleurs français n'en ont pas bénéficié puisque, parallèlement, 73 000 emplois de travailleurs français ont été supprimés dans ce secteur.

De même, ceux qui répandent insidieusement l'idée selon laquelle les populations immigrées vivant dans notre pays constituent une menace pour l'identité culturelle de la France ne font pas preuve de la même vigilance quand on inflige, à la télévision française, les sous-produits du modèle culturel américain. Là, on touche à l'argent et c'est sacré, bien plus que le patrimoine culturel national !

En réalité, toute cette campagne tend à un seul objectif : dresser les uns contre les autres les victimes de la politique de régression sociale et économique que vous menez depuis plusieurs années, en tentant de dissimuler le fait que les gens souffrent non pas de la présence de l'immigration, qui au demeurant reste stable, mais de vos propres choix.

Concernant l'insertion dans la société française des nouvelles générations d'immigrés, chacun s'accorde à reconnaître que c'est une grave question, mais la volonté politique d'y répondre existe-t-elle réellement ? Quels moyens proposez-vous ?

Une véritable insertion implique l'égalité des droits et des devoirs pour les immigrés, réfugiés ou apatrides, sans discrimination de nationalité ou d'origine dans tous les domaines de la vie économique, publique, culturelle et sociale.

Cela est nécessaire, non seulement en matière de séjour, mais aussi et surtout en matière d'emploi, de qualification, de formation professionnelle, en matière de prestations sociales et familiales, en matière de logement, ce qui permettrait de lutter efficacement contre les ghettos et, en disant cela, je sais de quoi je parle puisque je suis maire de Nanterre !

Dans tous ces domaines, nous sommes loin du compte et le progrès significatif que nous étions en droit d'attendre en ce qui concerne la citoyenneté de ces femmes et de ces hommes ne se retrouve pas dans votre projet de loi. Certes, celui-ci contient des aménagements positifs que nous soutiendrons d'autant plus volontiers que nous n'avons cessé de les proposer.

Je pense notamment, au renforcement du rôle de l'autorité judiciaire dans la procédure d'expulsion et au rétablissement de la possibilité pour l'intéressé de se faire assister d'un conseil, ce dont la loi précédente l'avait privé.

Je pense à certains assouplissements concernant les mineurs, ainsi qu'à la suppression de la notion floue de « menace pour l'ordre public » pour justifier l'expulsion ou le refus du titre de séjour.

Je pense également à l'élargissement des catégories d'étrangers non expulsables et des bénéficiaires de plein droit de la carte de résident.

Il ne s'agit là que d'aménagements limités dont la portée n'a rien à voir avec une abrogation dans les faits de la loi Pasqua. Ils ne font qu'en corriger certaines aspérités parmi les plus criantes.

Ce projet de loi se caractérise - nous le dénonçons fortement - par le maintien de discriminations tout à fait inacceptables. Il est sous-tendu par une présomption de culpabilité de l'immigré *a priori* coupable, sauf à apporter la preuve du contraire, de vouloir entrer en France pour y vivre dans des conditions illégales et de n'avoir pas ses papiers en règle.

Le maintien de dispositions telles que le refus de visa sans justification, le droit, pour la police des frontières, de refuser l'entrée à une personne dont les documents sont en règle, la procédure d'urgence absolue, dont on sait les abus auxquels elle a donné lieu, les centres de rétention, la décision de reconduite à la frontière, qui reste une mesure administrative du ressort du préfet, le maintien des dispositions de la loi Pasqua dans les départements d'outre-mer sont autant de mesures arbitraires, intolérables.

Nous pensons, au contraire, que, dès lors qu'ils sont en situation régulière, les étrangers doivent avoir les mêmes libertés, les mêmes droits que les Français, avec toutes les mesures économiques, sociales et juridiques que cela implique. Par principe, nous sommes opposés aux législations d'exception, qu'elles concernent les étrangers ou toutes autres catégories de citoyens.

S'agissant des expulsions, la nécessité d'un examen objectif des dossiers exige que toute décision du tribunal soit susceptible d'appel et que la procédure d'urgence absolue soit supprimée. Il faut exclure certains motifs inadmissibles d'expulsion et, en premier lieu, l'insuffisance de ressources ou le chômage. Il convient également d'élargir la catégorie des étrangers protégés de l'expulsion en y incluant ceux qui sont en situation régulière depuis trois ans et ceux dont la durée de séjour habituelle en France atteint dix ans. De même, nous estimons qu'il faut poser dans la loi le principe selon lequel tout étranger résidant régulièrement en France se voit attribuer, sans être inquiété, son titre de séjour. Celui-ci doit être automatiquement renouvelé sans instaurer de conditions restrictives, notamment par rapport à l'emploi. Il faut également supprimer la procédure administrative de reconduite à la frontière, porter le délai du tribunal pour statuer à une semaine et rendre l'appel suspensif pour permettre un réel exercice des droits de la défense et empêcher que l'irréparable ne soit commis.

Par ailleurs, s'agissant du droit d'asile aujourd'hui menacé à l'échelon européen par la convention de Schengen, nous n'acceptons pas cet abandon de souveraineté. Nous n'acceptons pas non plus les inégalités de traitement entre les Zaïrois torturés, emprisonnés dans leur pays et à qui l'asile est refusé et le dictateur Duvalier qui vit en France une retraite paisible et dorée. Mais sans doute m'expliquera-t-on que M. Duvalier ne menace pas l'ordre public !

Il faut garantir le caractère imprescriptible du droit d'asile et donner à l'office français de protection des réfugiés et apatrides - O.F.P.R.A. - les moyens de traiter rapidement et de manière satisfaisante les 43 000 demandes en attente.

Les jeunes dont les parents sont titulaires de la carte de résident doivent pouvoir travailler et voyager sans restriction. Je vous rappelle que la liberté de circulation figure dans le traité de Rome pour les ressortissants de la C.E.E.

De même, un effort doit être fait en faveur des étudiants étrangers pour renforcer les garanties que leur confère leur statut quant à la durée de leurs études, afin qu'ils puissent les mener à terme sans être inquiétés.

De plus, il faut lever les obstacles au regroupement familial, c'est une question de dignité.

Enfin, et je veux y insister, il faut avancer sur la question des droits civiques. Nous pensons que doivent être électeurs et éligibles aux élections municipales, les étrangers qui résident depuis cinq ans en France et qui sont inscrits au rôle des contributions directes. Le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas, la Suède appliquent déjà ce système.

Le Parlement européen a adopté en février dernier à Strasbourg un amendement présenté par le groupe communiste allant dans ce sens. Lorsqu'en décembre nous avons présenté une proposition identique, monsieur le ministre, vous aviez estimé que ce n'était pas à la veille d'une consultation électorale municipale que pouvait être entreprise une réforme de cette importance. Soit ! Mais aujourd'hui, l'échéance des élections municipales est passée : qu'attendez-vous donc pour

l'entreprendre et qu'attend le Président de la République pour tenir un engagement pris dans sa *Lettre à tous les Français* ? Après les promesses, il est temps de passer aux actes et je souhaiterais connaître vos intentions à ce sujet, monsieur le ministre.

Je note qu'à chaque occasion où les parlementaires communistes font des propositions concrètes dans ce sens, celles-ci sont repoussées par vous-même et par vos amis. Il est urgent de mettre fin à ce double langage, car il abuse de moins en moins de personnes.

Pour conclure, je veux rappeler à nouveau notre position.

Nous sommes pour l'arrêt de l'immigration et pour la lutte sans faiblesse contre ceux qui tirent profit de l'immigration clandestine. Je note, d'ailleurs, sur ce point, que votre texte est aussi silencieux que la loi Pasqua. Ainsi les patrons peuvent-ils dormir tranquilles et continuer d'exploiter.

Nous sommes pour qu'une lutte sans merci soit engagée contre l'idéologie raciste non seulement dans les discours mais aussi dans les actes. Il existe, depuis 1972, une loi aux termes de laquelle le racisme est un délit et non une opinion ; il serait temps de l'appliquer.

Nous considérons que les étrangers installés chez nous doivent pouvoir y vivre dignement, dans l'égalité de droits et de devoirs et hors des ghettos dans lesquels ils ont été enfermés, qu'il s'agisse des ghettos sociaux ou juridiques.

C'est pour cela que nous demandons l'abrogation de la loi Pasqua, que nous demandons qu'un débat ait lieu au cours duquel nous pourrions présenter des propositions d'amélioration du texte qui nous est soumis.

C'est pour cela que le groupe communiste et apparenté votera contre la question préalable de la droite, tout en précisant que cela ne diminue en rien les critiques que nous formulons à l'encontre de ce projet de loi insuffisant, décevant et, finalement, très révélateur. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

M. le président. La parole est à M. Balarello.

M. José Balarello. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le texte soumis à notre examen et qui concerne les conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France est insatisfaisant à un double titre, et tout d'abord, par la genèse de son élaboration.

Force est de constater que c'est avant tout l'évolution du discours présidentiel qui vous a fait, monsieur le ministre, réviser inexorablement vos ambitions à la baisse et infléchir votre stratégie sur cette question, au gré des intuitions élyséennes. Vous êtes un homme d'ordre public a qui déjà acquis une certaine expérience dans ce domaine et l'on pouvait se réjouir, à la lecture de vos déclarations, de voir enfin le Gouvernement mieux prendre en compte les réalités de l'immigration. Telle était du moins la philosophie qui a paru présider aux circulaires prises par vous en 1988.

Tout change le 1^{er} janvier 1989, le Président de la République déclarant souhaiter une révision sans tarder de plusieurs dispositions législatives applicables aux immigrés qui ne lui paraissaient « ni justifiées ni équitables ». Bientôt, c'est rien de moins que l'abrogation de la loi de 1986 qui est réclamée par le chef de l'Etat !

Le résultat de cet empressement à remettre en cause une loi, certes perfectible sur plusieurs points, mais dont l'économie générale, l'impact psychologique et sur le terrain s'étaient révélés largement positifs, nous l'avons aujourd'hui sous les yeux : un texte teinté d'idéologie et empreint, de ce fait, d'une bonne dose d'irréalisme, pour lequel vous avez invoqué l'urgence, et qui constitue ni plus ni moins un faire-valoir en période électorale à l'usage de ceux qui, légitimement ou non, se font les chantres exclusifs de la lutte contre le racisme et la xénophobie, tout en rendant un très mauvais service à tous les immigrés - ils sont nombreux - qui n'aspirent qu'à l'intégration dans la société française et européenne.

Un sujet aussi grave et aussi délicat que le sort des immigrés requerrait certainement un traitement plus serein de la part du Gouvernement, en ce qui concerne tant l'esprit qui a présidé à la rédaction du projet de loi soumis à l'Assemblée nationale que le moment choisi pour son examen.

Mais les carences majeures concernent le contenu du texte, dont je rappellerai brièvement les dispositions essentielles qui modifient tant la loi Pasqua que l'ordonnance du 2 novembre 1945 et la loi Bonnet du 6 janvier 1980.

La carte de résident de plein droit ne pourra plus être refusée ni pour un motif d'ordre public ni parce que l'étranger est en situation irrégulière à la date à laquelle il sollicite son titre de séjour. Pour l'octroi de cette carte, est supprimée la double condition d'un an de mariage et de communauté de vie effective pour les conjoints de Français, mesure qui évitait les mariages blancs.

Par ailleurs, le texte définit deux nouvelles catégories d'étrangers qui bénéficieront de plein droit de la carte de résident : les membres de la famille d'un étranger ayant le statut de réfugié ou d'apatride, et les étrangers en situation régulière depuis plus de dix ans, l'existence, de condamnations pénales ne constituant plus un empêchement.

Sont redéfinies également les catégories d'étrangers inexpulsables.

Est créée, en outre, dans chaque département, une commission de séjour des étrangers, contrôlant les décisions préfectorales de refus de séjour. Son avis liera le préfet. Quant à l'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière, il pourra être contesté devant le tribunal de grande instance, ce qui, juridiquement, me paraît peu orthodoxe, encombrera les rôles des juridictions situées aux abords des frontières et posera le problème de l'hébergement des personnes à reconduire.

Je n'entrerai pas davantage dans les détails, notre rapporteur ayant fait la critique exhaustive du projet. Cependant, l'ensemble de ces mesures ne peut manquer de soulever de nombreuses critiques.

Tout d'abord, je noterai l'affaiblissement du caractère dissuasif de la législation. Si la notion d'ordre public est gommée de la loi, si les condamnations pénales ne sont plus un obstacle au séjour des étrangers, si le séjour est autorisé sans garantie d'un travail effectif, nous nous privons, messieurs, de précieux garde-fous et nous augmentons d'autant les chances d'accroître la population de « séjournants » qui ne feront ni l'effort de s'intégrer ni celui de retourner dans leur pays d'origine, puisqu'ils bénéficieront sur notre territoire de la sécurité.

Ensuite, la carence la plus grave de ce texte est de n'offrir, dans la perspective de l'Europe de 1993, aucune garantie sérieuse pour endiguer l'immigration clandestine sur le territoire national.

Etant moi-même élu d'une commune frontière avec l'Italie, je constate l'ampleur croissante du phénomène que l'action conjuguée des services des douanes, de la police de l'air et des frontières et de la gendarmerie a bien du mal à contenir. Au cours des trois derniers mois, ce sont plus de quatre-vingt clandestins d'origine yougoslave, turque et tunisienne, ainsi que deux « passeurs », qui ont été interceptés par les brigades stationnées dans mon canton. Ces personnes empruntent les routes et les chemins de moyenne montagne, à tel point qu'il a fallu recourir à l'hélicoptère pour renforcer la surveillance.

Rappelons que, en principe, les non-Européens bénéficieront, au 31 décembre 1992, sinon de la liberté de circulation de droit, tout au moins d'une liberté de mouvement de fait à travers le vieux continent.

Cela pose déjà un problème considérable pour les non-Européens actuellement installés en Europe, qui pourront s'y déplacer sans contrainte, notamment les 1 à 2 millions de Turcs vivant en République fédérale d'Allemagne. Mais la difficulté est multipliée dans des proportions inquiétantes quand on dénombre les populations potentiellement candidates à l'immigration du fait des conditions d'accès privilégiées qui sont accordées par tel ou tel pays de la Communauté économique européenne. C'est le cas, par exemple, des Tunisiens en Italie - je puis vous dire, monsieur le ministre, que, sur l'autoroute entre la France et l'Italie, j'en vois cheminer toutes les semaines lorsque je rentre à Nice - des Latino-américains en Espagne, des Zairois en Belgique, des Polonais, des Roumains et des Soviétiques en République fédérale d'Allemagne. Vers quels pays se rendront ces personnes ? Vers celui, bien sûr, qui aura la législation la plus perméable.

Enfin - c'est certainement l'enjeu capital de ce débat - prenons garde à ne pas mettre en péril la capacité d'intégration de la France vis-à-vis des étrangers présents sur son sol et en situation régulière.

La France, terre d'accueil traditionnelle, ne s'est enrichie au fil des siècles de l'apport humain et économique de ceux qui ont émigré chez elle, et qui ont souvent contribué à sa

renommée dans le monde, que parce que ces apports étaient étalés dans le temps, concernaient des populations présentant des affinités culturelles, et que notre pays disposait d'institutions ayant un fort pouvoir intégrateur.

Président d'un office d'H.L.M. de plus de 20 000 logements, il m'est aisé, monsieur le ministre, de vous citer maints exemples de cohabitation refusée, faciles à comprendre et n'ayant rien à voir avec une quelconque philosophie raciste !

Enfin, à la veille de l'ouverture des frontières, il n'est pas possible que la France continue à faire « cavalier seul » et ne se préoccupe pas de ce que font les autres pays européens en matière d'immigration, d'installation des étrangers sur leur territoire et d'acquisition de la nationalité.

Le problème important de la décennie 1990-2000 sera incontestablement l'attitude de l'Europe des Douze et sa capacité à préserver son identité face à la formidable pression exercée par la démographie galopante des pays du Maghreb, de l'Afrique, du Sud-Est asiatique et, bientôt, de l'Amérique latine vers la péninsule ibérique. Ces pays à natalité totalement incontrôlée sont à l'origine d'une énorme immigration de caractère économique, dont le taux est tellement élevé qu'il provoquera chez nous des ghettos, sans aucune intégration possible.

La Commission européenne ayant suggéré, le 7 décembre 1988, que les Etats membres coordonnent leurs politiques en matière de visa, de droit d'asile et de statut de représentants de pays tiers, il nous apparaît indispensable, avant toute réglementation, d'effectuer des études approfondies à l'échelon européen concernant l'entrée, le séjour et l'intégration des étrangers à la Communauté des Douze pour arriver à promulguer enfin un texte unique, faute de quoi chaque pays sera obligé d'adopter, dans la précipitation, des législations disparates et protectionnistes.

Vous avez d'ailleurs perçu, monsieur le ministre, que là résidait la faille de l'argumentation gouvernementale. Il n'est pas sérieux de dire que vous harmoniserez à terme la législation française avec les législations de nos voisins européens, car si celles-ci sont plus restrictives, vous serez obligé de modifier la loi française.

A cela, vous nous avez répondu que la vocation de la France était de faire en sorte que les autres pays européens calquent leur réglementation sur la nôtre et que, suite aux accords de Schengen, des négociations étaient en cours avec nos quatre autres partenaires, cosignataires de ces accords.

Raison de plus, monsieur le ministre, pour attendre la fin de ces négociations et prendre en compte les données du rapport Marceau Long, qui a recueilli l'accord de toutes les autorités morales du pays, avant de voter un nouveau texte, rapport dans lequel j'ai eu la surprise de lire : « L'Etat ne dispose, quant à lui, que d'une connaissance fragmentaire des réalités sociales et humaines dispersées entre divers administrations et organismes ayant chacun sa finalité propre et sa politique.

« La commission a constaté que très peu d'études globales avaient été menées, notamment sur les rapports entre immigration, démographie et nationalité. Le contraste est apparu flagrant entre l'absence de données de fond et la passion du débat public... »

C'est pour toutes ces raisons, monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, que nous voterons la question préalable proposée par notre commission des lois. *(Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.)*

M. le président. La parole est à M. Golliet.

M. Jacques Golliet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, face à cette nouvelle loi, se pose une question de bon sens : apporte-t-elle un progrès réel par rapport à la loi existante, celle de 1986 ? Est-elle une réponse adéquate aux problèmes nouveaux que posent l'évolution de l'immigration et, surtout, l'ouverture de nos frontières nationales sur la Communauté économique européenne ?

Cette nouvelle loi prétend répondre à une double exigence : d'une part, la volonté d'être la traduction des principes moraux qui fondent notre droit et notre société, d'autre part, celle d'être un moyen efficace pour éviter les abus et décourager ceux qui, délibérément, essaient de profiter de nos faiblesses.

Sur le premier point, monsieur le ministre, je ne contesterai pas la générosité de vos intentions ; bien plus, je l'approuve. Ceux qui, comme moi, auront l'occasion de vous dire, une fois encore, leur désaccord sur votre politique ne sont pas moins soucieux que vous de mettre en pratique l'idéal de respect des personnes et de fraternité humaine qui fondent notre attachement aux Droits de l'homme et aux valeurs de notre société.

Nous aussi, nous refusons toute forme de racisme et de xénophobie. Nous aussi, nous estimons que l'accueil et l'intégration des étrangers en France sont un devoir élémentaire. C'est non seulement un devoir, mais c'est aussi une nécessité imposée par l'évolution de notre pays et de notre civilisation. C'est une loi de la nature, dont l'histoire nous montre qu'elle est une constante de notre vie nationale.

Je ne saurais oublier qu'on est toujours l'étranger de quelqu'un. En effet, le Haut-Savoyard que je suis se souvient que, voilà un peu plus d'un siècle, au moment du rattachement de la Savoie à la France, les habitants de notre province étaient les nouveaux immigrés du Paris du Second Empire, habitant avec les Juifs dans le quartier du Temple, ceux qu'une certaine presse parisienne appelait avec mépris la « pouillerie savoyarde ». Cela change ! Oui, on est toujours l'étranger de quelqu'un et, en l'occurrence, j'oserai dire que nous étions les « bougnouls » de l'époque, comme on le dit, hélas ! aujourd'hui d'autres immigrés, avec un mépris que je réprime.

Oui, la France doit avoir des lois accueillantes pour les étrangers qui lui demandent asile et travail, et qui sont prêts à respecter ses lois, mais est-ce une raison pour dénoncer, comme on le fait, la loi de 1986 ?

Vous nous dites, monsieur le ministre, que la loi de 1986 comportait certaines incohérences et qu'il fallait l'amender sur certains points. Aucune loi n'est parfaite. Peut-être fallait-il en effet introduire quelques modifications. Nous aurions pu en discuter.

Une loi doit être rigoureuse afin de jouer un rôle dissuasif à l'égard de ceux qui seraient tentés de la contourner en toute connaissance de cause. Tels sont bien la force et le mérite de la loi de 1986. Personne n'a pu démontrer qu'elle violait, en quoi que ce soit, les principes de notre Constitution. Chacun sait que ses dispositions sont dissuasives car elles donnent, à l'autorité préfectorale, les moyens d'agir rapidement et efficacement.

Nous savons tous que l'administration a eu, dans la grande majorité des cas, la sagesse d'appliquer la loi avec discernement. Une loi rigoureuse appliquée avec bon sens et quelque souplesse, lorsque celle-ci est nécessaire, n'est-elle pas préférable à une loi que l'on peut violer impunément ?

Tel est bien le principal défaut du texte que l'on nous propose. Il prend systématiquement le contrepied de tout ce qui faisait le caractère dissuasif de la loi de 1986. Non seulement les dispositions qui la rendaient efficaces sont annulées, mais elles sont remplacées par des mesures qui constituent, en pratique, même si vous ne le voulez pas, une incitation à prendre le risque d'entrer illégalement en France. En effet, en sachant utiliser les moyens dilatoires, dont les plus malins et les plus riches sauront disposer, ces clandestins auront l'espoir de mettre les autorités françaises devant le fait accompli et la nécessité de régulariser leur situation.

Cette loi est grave, surtout par son effet d'annonce dont l'impact psychologique représente un encouragement pour tous ceux qui ont intérêt à développer le commerce de l'immigration clandestine et à exploiter toutes les misères qui poussent vers nous tant d'étrangers.

D'ailleurs, monsieur le ministre, n'êtes-vous pas vous-même conscient du danger que présente votre texte ? En effet, vous avez proposé qu'il ne soit pas appliqué dans les départements d'outre-mer avant un délai de cinq ans, délai qui risquerait bien, d'ailleurs, de se prolonger.

L'immigration clandestine dans un département comme la Guyane, par exemple, constitue effectivement une menace sérieuse. Si votre loi n'est pas applicable dans les départements d'outre-mer, n'est-ce pas tout simplement parce que, globalement et radicalement, elle est inapplicable partout, c'est-à-dire qu'elle est finalement néfaste ?

Notre rôle à nous, sénateurs, est normalement de coopérer avec l'Assemblée nationale pour amender les textes qui nous sont soumis. Nous aurions aimé jouer ce rôle positif si ce projet de loi avait été amendable. Or ce n'est pas le cas pour deux raisons.

Premièrement, en dépit de ce que vous nous avez dit, monsieur le ministre, une nouvelle loi traitant des flux migratoires n'avait de raison d'être qu'à la condition de se situer clairement dans le contexte européen. Or vous vous êtes contenté, tout à l'heure, d'affirmer que votre texte n'était pas en contradiction avec les législations de nos partenaires. Cette affirmation est pour le moins imprudente. Que faites-vous, par exemple, du droit allemand, qui considère, entre autres, comme citoyen allemand, certaines populations soviétiques vivant en U.R.S.S. depuis des générations et que ne rattache, à l'Allemagne, que le lien hypothétique d'une lointaine filiation, alors qu'elles sont radicalement éloignées de la culture européenne ?

De même, que faites-vous du droit de la moitié au moins des Argentins à se faire considérer comme Italiens ? Et je n'aborderai pas les problèmes que pose le droit de certains ex-sujets de l'ancien empire britannique.

Bref, que se passerait-il si nos partenaires, suivant notre exemple, adoptaient des lois qui seraient en contradiction avec la nôtre ? Ce problème de la compatibilité de nos lois avec celles de nos voisins reste à résoudre. Vous ne l'avez pas abordé, monsieur le ministre. Il faudra pourtant le faire dans les meilleurs délais.

Deuxièmement, qui peut croire que la précipitation avec laquelle ce projet de loi a été soumis au Parlement a été inspiré uniquement par le souci du bien de l'Etat ? Vous avez présenté ce texte la main sur le cœur. Mais, lorsque vous l'avez rédigé, je me demande si vous n'aviez pas la tête tournée vers les prochaines élections et le regard fixé sur les sondages.

Vous n'avez pas traité les vrais problèmes ; je ne les énumérerai pas, d'autres l'ont déjà fait. Je soulignerai simplement un dernier point. Je suis l' élu d'un département qui a deux frontières étrangères, l'une avec la Suisse, l'autre avec l'Italie et j'ai une expérience quasi quotidienne de la perméabilité inévitable de n'importe quelle frontière.

Au cours de la dernière guerre - vous le savez très bien, monsieur le ministre - ces frontières étaient franchies par quiconque en prenait les moyens, alors que toutes les forces de la police de Vichy et de l'armée allemande essayaient de les verrouiller.

Demain, quoi que décident les gouvernements européens, l'Europe ne sera pas, heureusement, entourée d'un nouveau rideau de fer. Elle aura des milliers de kilomètres de frontières perméables. La seule réponse à la menace que fait peser la volonté de tous les candidats à l'immigration clandestine est une loi qui définisse une procédure d'expulsion, certes respectueuse de la dignité humaine, mais suffisamment rapide et efficace pour être dissuasive.

Votre projet de loi prend exactement le contre-pied de ce nécessaire effet de dissuasion. Cette loi est une loi de circonstance, une loi de complaisance, une loi dangereuse.

Nous sommes prêts à discuter d'une loi sérieuse qui répondrait réellement aux conditions que nous avons évoquées. Tout d'abord, cette loi devrait être, cela va de soi, conforme à la conception républicaine des droits de l'homme et accompagnée de mesures concrètes visant à faciliter l'intégration des étrangers. Beaucoup reste à dire sur ce point. Ensuite, elle devrait s'inscrire dans le cadre européen. Enfin, elle devrait constituer une force de dissuasion à l'égard de l'immigration clandestine.

Votre projet de loi ne répondant pas à ces conditions, monsieur le ministre, nous voterons la question préalable. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. le président. Mes chers collègues, il nous reste à entendre neuf orateurs, soit, au total, deux heures et huit minutes de débat. Par conséquent, nous pourrions reprendre nos travaux tout à l'heure à dix heures quinze. Ensuite, à quinze heures quinze, nous entendrions la réponse de M. le ministre.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, je préférerais répondre aux orateurs à quinze heures trente.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jacques Larché, président de la commission. Elle n'y voit aucune objection.

M. le président. Il n'y a pas d'opposition ?...
Il en est ainsi décidé.

8

DÉPÔT DE QUESTIONS ORALES AVEC DÉBAT

M. le président. J'informe le Sénat que j'ai été saisi des questions orales avec débat suivantes :

M. Jacques Chaumont appelle l'attention de M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer sur l'augmentation considérable des tarifs que devront supporter les abonnés et usagers du futur T.G.V. Atlantique sur la ligne Le Mans-Paris. Celle-ci représentera un coût insupportable pour de nombreux salariés qui sont contraints de faire ce voyage quotidiennement pour travailler. A titre d'exemple, il lui indique que, sur la base de la tarification qui existe sur la ligne T.G.V. Sud-Est, le coût global d'une libre circulation en 2^e classe Le Mans-Paris passerait, sur onze mois, de 10 567 francs actuellement à 21 904 francs sur le T.G.V. En outre, ces usagers seront particulièrement pénalisés par la diminution des fréquences de circulation et par la modification des horaires du matin tout comme par l'obligation payante de réservation des places. Il lui demande quelles mesures il envisage pour remédier à cette situation intolérable créée par un service public assuré d'un monopole de fait. (N^o 71.)

Conformément aux articles 79 et 80 du règlement, cette question orale avec débat a été communiquée au Gouvernement et la fixation de la date de la discussion aura lieu ultérieurement.

M. René Régnauld expose à M. le ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé du budget, que les valeurs locatives utilisées aujourd'hui résultent des révisions respectives des années 1961 et 1970 ; du fait notamment de leur vieillissement, des distorsions considérables sont apparues. Les actualisations forfaitaires ont bien souvent amplifié les défauts et accru le mécontentement. Le lien entre les quatre taxes est souvent une contrainte pour les élus, une entrave à l'exercice de leurs responsabilités. Le développement local, économique en particulier, interpelle nos très nombreuses collectivités territoriales. La coopération - chacun s'accorde à le reconnaître - est une nécessité incontournable. L'entrée dans le grand marché européen, l'Acte unique accentuent ce besoin. La taxe professionnelle est, par son lien avec les trois autres, un "cas-tête" pour les élus qui veulent s'organiser à un stade supra-communal alors que, par ailleurs, elle encourage souvent des situations locales diamétralement opposées à la solidarité. Devant un tel besoin de réformes, il conviendrait d'évoquer plus particulièrement quelques questions : une telle réforme va inévitablement entraîner des transferts entre contribuables d'une même catégorie, entre catégories de contribuables et, par l'intermédiaire des dotations de l'Etat, entre collectivités territoriales. La suppression du lien notamment entre la taxe professionnelle et les autres taxes permettrait de faire progresser rapidement la coopération intercollectivités.

Le lot des iniquités est important, la péréquation doit apporter les corrections indispensables. La transparence est nécessaire : c'est le début de l'équité. La relation avec la capacité contributive de chacun doit être un objectif fondamental ; le ministre précédent avait, dans son projet de loi, formulé des propositions quant aux révisions des bases : elles ont fait l'objet de nombreuses critiques, notamment par l'association des maires de France. La réforme à promouvoir sur fond de lien et de transferts doit : répondre aux besoins de la simplification de la transparence, garantir une réelle équité, assurer aux élus leur autonomie dans l'exercice de leurs responsabilités.

M. René Régnauld demande quels sont aujourd'hui les choix du Gouvernement, non seulement sur le fond, mais aussi sur le calendrier. Les actualisations uniformes ont amplifié les défauts : on ne peut donc poursuivre dans cette voie. Il faut envisager la mise en œuvre sans délai de la

réforme en concevant qu'elle doit être progressive et pragmatique alors que, par ailleurs, auront été effectuées toutes les simulations nécessaires. (N° 72.)

Conformément aux articles 79 et 80 du règlement, cette question orale avec débat a été communiquée au Gouvernement.

En application d'une décision de la conférence des présidents, sera jointe à celles qui, ayant le même objet, figurent à l'ordre du jour de la séance du vendredi 23 juin 1989.

9

TRANSMISSION DE PROJETS DE LOI

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant règlement définitif du budget de 1986.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 394, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant règlement définitif du budget de 1987.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 395, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

10

DÉPÔT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu de M. Charles Jolibois un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France (n° 351, 1988-1989).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 398 et distribué.

J'ai reçu de M. Marcel Rudloff un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles (n° 388, 1988-1989).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 399 et distribué.

J'ai reçu de M. Guy Penne un rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif au congé parental et à diverses validations et reportant la date d'entrée en vigueur de la réforme des modalités de liquidation et de versement aux instituteurs de l'indemnité communale représentative de logement (n° 350, 1988-1989).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 400 et distribué.

J'ai reçu de Mme Hélène Missoffe un rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, relatif à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance (n° 385, 1988-1989).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 401 et distribué.

J'ai reçu de M. Louis Souvet, rapporteur pour le Sénat, un rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi modifiant le code du travail et relatif à la prévention du licenciement économique et au droit à la conversion.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 402 et distribué.

J'ai reçu de M. Paul Séramy un rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi d'orientation sur l'éducation adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence (n° 375, 1988-1989).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 403 et distribué.

11

DÉPÔT D'UN RAPPORT D'INFORMATION

M. le président. J'ai reçu de M. Charles Descours un rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la situation matérielle et professionnelle des personnels soignants non médecins des établissements hospitaliers publics, privés et privés à but non lucratif, ainsi que sur la qualité de la vie en milieu hospitalier et les moyens de les améliorer !

Le rapport sera imprimé sous le numéro 396 et distribué.

12

DÉPÔT D'UN AVIS

M. le président. J'ai reçu de M. Paul Loridant un avis présenté au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur le projet de loi portant diverses mesures relatives aux assurances (n° 234, 1988-1989).

L'avis sera imprimé sous le numéro 397 et distribué.

13

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, mercredi 21 juin 1989 :

A dix heures :

1. - Suite de la discussion du projet de loi (n° 351, 1988-1989), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France.

Rapport (n° 398, 1988-1989) de M. Charles Jolibois fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

A quinze heures trente et le soir :

2. - Eventuellement, suite de l'ordre du jour du matin.

3. - Discussion du projet de loi (n° 281, 1988-1989) complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social.

Rapport (n° 382, 1988-1989) de M. Jean Arthuis fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan ;

Avis (n° 334, 1988-1989) de M. Albert Vecten fait au nom de la commission des affaires culturelles ;

Avis (n° 390, 1988-1989) de M. Jacques Machet fait au nom de la commission des affaires sociales ;

Avis (n° 383, 1988-1989) de M. Roland du Luart fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation ;

Avis (n° 380, 1988-1989) de M. Paul Girod fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'alinéa 3 de l'article 29 bis du règlement, aucune inscription de parole dans la discussion générale de ce projet de loi n'est plus recevable.

Délai limite pour le dépôt des amendements

Conformément à la décision prise le mercredi 7 juin 1989 par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements à tous les projets et propositions de loi prévus jus-

qu'à la fin de la session, à l'exception des textes de commissions mixtes paritaires et de ceux pour lesquels est déterminé un délai limite spécifique, est fixé, dans chaque cas, à la veille du jour où commence la discussion, à dix-sept heures.

Personne ne demande plus la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le mercredi 21 juin 1989, à zéro heure quarante.)

*Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
JEAN LEGRAND*

Errata

au compte rendu intégral de la séance du 12 juin 1989

Titre : Accueil par des particuliers de personnes âgées ou handicapées :

Page 1408, 2^e colonne, dans le texte proposé pour l'article 1^{er}, 6^e alinéa, 3^e ligne :

Au lieu : « des personnes âgées... »

Lire : « des personnes agréées... »

Page 1415, 2^e colonne, dans le texte proposé pour l'article 10 quinquies, 1^{er} alinéa, 3^e ligne :

Au lieu de : « vifs et testamentaires... »

Lire : « vifs ou testamentaires... »

QUESTIONS ORALES

REMISES A LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

(Application des articles 76 et 78 du Règlement)

Avenir de la maison d'arrêt de Quimper (Finistère)

97. - 19 juin 1989. - **M. Alain Gérard** expose à **M. le garde des sceaux, ministre de la justice**, que son attention a été appelée sur un rapport de l'inspection générale des finances qui préconise la fermeture de la maison d'arrêt de Quimper en raison de sa vétusté et de son coût de fonctionnement. Depuis plusieurs semaines, les personnels de cette prison s'interrogent sur l'avenir de leur établissement. Celui-ci a fait l'objet d'un effort d'investissement important et se trouve situé à proximité de la cour d'assises du Finistère. Autant d'éléments qui plaident pour son maintien. Il lui demande de bien vouloir lui apporter les apaisements nécessaires sur ce problème.

*Financement par les communes des charges liées
à la présence d'établissements universitaires*

98. - 20 juin 1989. - **M. Paul Loridant** attire l'attention de **M. le ministre de l'intérieur** sur la situation des communes situées à la périphérie des villes centres où sont implantés des établissements et des cités universitaires ainsi que celles candidates pour accueillir prochainement de tels établissements. Pour les premières d'entre elles, en effet, elles doivent assumer le coût de nombreux services et équipements imposés par la présence d'une population souvent nombreuse. Ce surcoût se double d'une moins value fiscale pour les communes sites d'une résidence universitaire puisque les étudiants ne sont pas assujettis à la taxe d'habitation. Par ailleurs, afin de répondre à l'objectif d'augmenter de manière fort substantielle le nombre d'étudiants, de plus en plus de collectivités locales, en accord avec l'éducation nationale, participent au programme de réalisation de nouveaux établissements universitaires. Cet engagement peut prendre diverses formes (cession d'un terrain à prix modique voire pour le franc symbolique, participation au financement...) et n'est pas sans répercussion sur leur budget. Dans tous les cas, les communes de périphérie accueillant des établissements universitaires sont fondées à demander une compensation. Aussi, il souhaite être informé si dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement, il est envisagé d'introduire des mesures de compensation.

*Renforcement de la législation en matière de lutte
contre la fraude à la carte bancaire*

99. - 20 juin 1989. - **M. Paul Loridant** attire l'attention de **M. le garde des sceaux, ministre de la justice**, sur la nécessité d'adapter et de renforcer la législation en matière de lutte contre la fraude à la carte bancaire. En effet, il apparaît actuellement que de nouvelles infractions se multiplient en matière de fausses cartes bancaires ou d'utilisation frauduleuse de fausses cartes, nouvelles infractions dues au progrès technique. Aussi, il considère, étant donné que tout faussaire encourt selon les articles 150, 151 du code pénal, une peine d'emprisonnement de un à cinq ans et une amende de 1 000 à 120 000 francs (peine légère par rapport aux conséquences du délit), nécessaire de préciser la législation, de qualifier le délit et d'adapter la peine encourue afin de combattre la falsification des cartes bancaires. En conséquence, il lui demande s'il envisage de prendre toute mesure visant, d'une part, à accroître la répression en matière de création et d'utilisation de fausses cartes bancaires, d'autre part, à sensibiliser les magistrats à ces nouveaux délits.