

# S É N A T

---

SECONDE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1980-1981

---

Service des Commissions.

---

## BULLETIN DES COMMISSIONS

---

### AFFAIRES CULTURELLES

**Mardi 15 septembre 1981.** — *Présidence de M. Léon Eeckhoutte, président.* — La commission a entendu le **rapport** de **M. Charles Pasqua** sur le **projet de loi n° 368** (1980/1981) portant **dérogation au monopole d'Etat de la radiodiffusion.**

Le rapporteur a indiqué, tout d'abord, que le texte, déposé sur le bureau du Sénat, touche à deux libertés fondamentales, la liberté d'expression par la voie radiophonique et la liberté du commerce et de l'industrie. Constitutionnellement, il appartient au seul législateur de déterminer les conditions d'exercice et les limites de ces libertés.

L'apparition des radios « pirates » ayant révélé l'existence d'un nouveau besoin de communication rapprochée (qu'il soit ressenti par les communautés de voisinage, ou par les minorités philosphiques, politiques, artistiques, religieuses, etc.), le texte soumis au Sénat consacre la reconnaissance législative d'un droit nouveau, « la liberté d'expression par voie radiophonique ». Mais l'exercice de ce droit se heurte à d'étroites limites physiques, car l'espace hertzien est réduit. Un régime d'autorisations doit donc être institué, créant une cinquième dérogation au monopole d'Etat de la radiodiffusion défini par la loi n° 72-553 du 3 juillet 1972.

Le rapporteur a estimé que, dans la rédaction proposée, le projet se présente comme un « blanc-seing » que le législateur consentirait à l'exécutif. Le texte ne définit aucun critère limitant l'éventuel arbitraire du Gouvernement. Seuls deux garde-fous sont prévus, mais ils sont illusoire :

— une commission, dont les avis sont purement consultatifs et dont la composition est laissée à la discrétion du ministre ;

— le cahier des charges (fixant les obligations de chaque radio locale privée). Le projet est quasi muet sur le contenu de ces cahiers. A ce sujet, le rapporteur a rappelé que la délégation parlementaire avait donné un avis favorable au projet, dans une rédaction qui autorisait la publicité, alors que le texte présenté au Sénat l'interdit.

La seule garantie contre les risques d'arbitraire est le contrôle de la juridiction administrative. Mais le Conseil d'Etat reconnaît au Gouvernement, dans l'application des lois, une marge d'appréciation et d'opportunité, d'autant plus importante que les textes sont plus généraux et imprécis. Il est donc indispensable, pour renforcer son rôle de censeur, ou de garant, de faire intervenir, au préalable, cette haute juridiction dans la rédaction des textes réglementaires d'application. En disposant qu'un décret en Conseil d'Etat fixera les critères et les orientations directrices de l'action gouvernementale, le Parlement renforcera les moyens de la juridiction administrative dans l'examen des recours pour excès de pouvoir.

Plus le Conseil d'Etat, en qualité de conseiller du Gouvernement, fera inscrire de précisions dans les décrets, plus cette haute juridiction disposera, au contentieux, de normes pour fonder éventuellement ses annulations. C'est dans ce sens, a estimé le rapporteur, qu'il convient donc d'améliorer le texte.

Passant à l'examen des articles, le rapporteur a souligné que le projet de loi a pour but de favoriser les vraies radios locales privées indépendantes des intérêts économiques.

On pourrait donc penser que le statut le plus approprié serait celui de l'association régie par la loi de 1901. En fait, l'association n'offre aucune garantie sérieuse, à la différence des autres formes juridiques de personnalité morale de droit privé, auxquelles la loi impose des règles de gestion strictes.

Le rapporteur a affirmé qu'il était indispensable dans tous les cas, et quel que soit le statut des radios, d'imposer la « transparence » des comptes.

Le rapporteur a souligné que le projet de loi exclut les municipalités du bénéfice des dérogations, mais que des radios municipales émettaient déjà, sous le couvert d'associations régies par la loi de 1901.

En conséquence, M. Pasqua a proposé de mettre en accord le fait et le droit et d'autoriser officiellement les radios municipales, afin d'être ainsi en mesure d'en réglementer le régime, dans un sens favorable au pluralisme.

Le rapporteur a indiqué ensuite qu'il convenait de préciser la composition de la commission consultative chargée de donner au ministre un avis sur les demandes de dérogations et sur leur révocation. Il appartient au législateur d'indiquer les catégories de « parties prenantes » dont il juge la présence indispensable : parlementaires des deux Assemblées, représentants de la presse écrite et des associations de défense du consommateur et personnalités choisies en raison de leur compétence culturelle.

M. Pasqua a relevé que le projet de loi n'aurait de sens que si les dérogations et le partage des ondes qui en résulte favoriseraient l'expression libre et pluraliste des idées et courants d'opinion. Le législateur se doit de poser le principe de ce pluralisme. Un décret en Conseil d'Etat devrait ensuite définir les critères, quantitatifs ou autres, favorisant le respect de ce principe, afin qu'au contentieux la haute juridiction soit en mesure de se référer à des normes qu'elle aurait elle-même posées en qualité de conseiller du Gouvernement.

Le rapporteur a montré enfin que le contenu des cahiers des charges était laissé à la totale discrétion de l'exécutif. Il importerait donc qu'un décret en Conseil d'Etat détermine les trois ou quatre catégories de cahiers types, adaptés aux différents genres de radios locales, étant entendu que les obligations devraient être plus strictes pour les stations puissantes.

A ce sujet, le rapporteur a souhaité que les petites radios de voisinage aient le droit de fonctionner en « fréquence partagée ».

Quant aux radios municipales, le rapporteur a estimé que leur cahier des charges spécifique devrait préciser notamment : l'interdiction de la publicité ; l'objet principal (qui serait obligatoirement la diffusion d'informations de service) ; l'expression libre et pluraliste des idées et courants d'opinion qui doit être garantie ; l'organisation du droit de réponse et de l'égalité d'accès aux antennes en période de campagne électorale.

M. Pasqua a également estimé nécessaire d'autoriser, sous conditions, la perception des recettes publicitaires. Des radios locales privées, vraiment indépendantes, ne peuvent fonctionner que soustraites aux subventions et au mécénat occulte. Les cahiers des charges devraient réglementer la collecte des ressources, de telle sorte que les stations ne tombent pas (par le biais des régies publicitaires) sous la coupe des intérêts économiques. La durée de la publicité devrait être limitée à cinq minutes par heure non cumulables. Le cahier des charges devrait également fixer des limites au produit de la publicité, en posant des normes absolues ou relatives.

Le contrôle technique des émissions ne pourra être effectué que par l'établissement public T.D.F., mais, a précisé le rapporteur, il conviendrait de réglementer, par un décret en Conseil d'Etat, l'accès des agents de cet établissement public aux appareils et installations, afin de mettre en mesure la juridiction administrative de censurer d'éventuels abus.

En conclusion, le rapporteur a proposé de donner un avis favorable au projet de loi, à condition de l'amender : tout d'abord, pour autoriser et réglementer les radios municipales, ensuite, pour autoriser sous d'étroites limites la publicité sur les radios locales privées, enfin, pour faire intervenir au maximum le Conseil d'Etat dans la rédaction des textes réglementaires d'application, afin que cette haute juridiction puisse se référer aux normes qu'elle aura elle-même posées, lorsqu'elle examinera les recours en annulation.

Un large débat a suivi cet exposé.

M. Jacques Carat s'est opposé aux radios municipales, en faisant valoir qu'elles donneraient aux équipes municipales en place un moyen de propagande excessif ; ce qui risque de fausser gravement le jeu de la démocratie locale. Il serait illusoire de croire qu'un cahier des charges spécifique puisse contraindre les radios municipales à respecter le pluralisme. Seules les radios décentralisées de service public garantissent que le message des collectivités publiques soit vraiment pluraliste.

Tout en exprimant un avis opposé, M. Paul Séramy s'est étonné que le projet de loi ne reconnaisse pas aux collectivités locales des droits qu'il accorde à un simple particulier. M. Paul Séramy a estimé qu'il était illusoire d'exclure les radios municipales et qu'il serait plus réaliste de les réglementer. Il s'est inquiété des dangers qu'entraînerait pour la presse écrite l'accès des radios locales privées au marché publicitaire. Il a jugé indispensable que les cahiers des charges limitent étroitement la collecte de ces ressources, de telle sorte que la survie des quotidiens régionaux et locaux soit préservée.

M. Pierre-Christian Taittinger a fait observer que le texte favoriserait l'arbitraire, puisqu'il ne permettrait pas de savoir à qui, et au nom de quoi, plus d'un millier d'autorisations seraient accordées. M. Taittinger s'est déclaré favorable aux radios municipales, qu'il serait irréaliste d'interdire.

M. James Marson s'est opposé aux radios municipales. La meilleure manière de garantir le pluralisme est de décentraliser au maximum la radiodiffusion de service public, où s'exprimera en permanence la diversité des courants d'opinion.

Il a également demandé que la commission consultative ne comprenne pas de membres des associations de défense de consommateurs, car leur représentativité est discutable. M. James Marson a souhaité que la « portée théorique » des stations soit en moyenne suffisamment faible, pour que les radios locales soient vraiment locales.

M. Dominique Pado a indiqué qu'il partageait les vues du rapporteur et approuvait ses propositions. La présence des parlementaires dans la commission consultative est tout à fait légitime et même indispensable. Il s'est déclaré favorable aux radios municipales, en soulignant que le suffrage universel avait conféré aux maires une légitimité dont ne bénéficient pas les associations.

Répondant à ces interventions, M. Charles Pasqua, rapporteur, a fait observer que si la publicité était interdite aux futures stations, il ne subsisterait bientôt plus que des radios politiques et municipales. A l'inverse, la collecte des ressources publicitaires doit être surveillée. C'est pourquoi il est indispensable que la transparence des comptes, la limitation des ressources et de la durée des annonces publicitaires ainsi que les règles interdisant les prises d'intérêts des régies publicitaires, empêchent les coalitions d'intérêts et la mainmise des puissances économiques sur le nouveau moyen de communication sociale.

M. Charles Pasqua a exprimé toutefois la crainte qu'après un temps de liberté les intérêts particuliers n'imposent leur règle du jeu. Ne survivraient alors que les radios politiques et commerciales, ce qui serait tout à fait contraire au but du projet de loi tendant à favoriser la communication rapprochée. Progressivement écartées des ondes, les minorités seront de nouveau tentées de recourir à la « piraterie ».

La commission a écarté un sous-amendement de M. Jacques Carat tendant à interdire les radios municipales.

La commission a adopté un premier *amendement* présenté par M. Charles Pasqua transférant de l'article 3-6 au *deuxième alinéa* de l'article 3-1 le caractère précaire et révoquant des dérogations et autorisant les radios municipales.

Après avoir *supprimé* l'article 3-2, la commission a introduit un *article additionnel* 3-2 bis (*nouveau*) transférant, de l'article 3-3 au deuxième alinéa de l'article 3-2 bis, les dispositions relatives au refus de dérogation et, de l'article 3-6 à ce même alinéa, les dispositions relatives à la révocation.

Cet *amendement* précise que toutes les décisions relatives à la dérogation (octroi, renouvellement, refus et révocation) sont soumises au même régime (motivation et avis de la commission consultative). Il indique, en outre, les catégories de représentants que — sans exclure les autres — le législateur tient à faire figurer au sein de la commission consultative.

La commission a *supprimé* l'article 3-3 et a introduit un *article additionnel* 3-3 bis (*nouveau*) prévoyant qu'un décret en Conseil d'Etat définira les éléments quantitatifs, ou autres, qui garantiront dans chaque zone considérée le respect du pluralisme. Cet amendement rend obligatoire la « transparence » des comptes, de telle sorte que la commission consultative soit, lors du renouvellement d'une dérogation, mise en demeure d'apprécier la vraie nature d'une radio locale privée.

La commission a adopté un *amendement* à l'article 3-4 précisant les types de cahiers des charges adaptés aux différentes catégories de radios locales privées et instituant le droit pour les radios privées de disposer de ressources publicitaires et fixant les obligations, plus astreignantes, particulières aux radios municipales.

La commission a adopté un *amendement*, complétant le *premier alinéa* de l'article 3-5, et prévoyant qu'un décret en Conseil d'Etat fixera les modalités du contrôle de l'établissement public

de diffusion sur les émissions des radios locales privées, ainsi que les conditions d'accès des agents de l'établissement public aux installations et appareils.

Enfin, la commission a *supprimé* l'article 3-6, dont les dispositions ont été transférées par amendement aux articles 3-1 et 3-2.

La commission a adopté les conclusions de son rapporteur, favorable au projet de loi sous la réserve des amendements précédemment adoptés.

**Mercredi 16 septembre 1981.** — *Présidence de M. Eeckhoutte, président.* — *Au cours d'une première séance tenue dans la matinée,* la commission a **entendu** une **délégation** de la **conférence des présidents d'universités** sur le projet de loi (n° 311 A. N.) portant **abrogation** de la **loi n° 80-564** du **21 juillet 1980**, modifiant les articles 13, 14 et 15 de la loi d'**orientation de l'enseignement supérieur** du 12 novembre 1968 et portant modification de l'article 14 de ladite loi.

Cette délégation, présidée par M. Roland Omnès, vice-président de la conférence et président de l'université Paris-XI, était composée de MM. Michel Guillou, président de l'université Paris-XII, Christian Forestier, président de l'université de Saint-Etienne, Jean-Claude Remy, président de l'université d'Angers, et Henri Tezenas du Montcel, président de l'université de Paris-IX.

M. Roland Omnès a précisé que la conférence des présidents, instance collégiale, ne s'était prononcée à une majorité notable que sur certains points du projet de loi. La conférence prend acte de la volonté politique d'abrogation de la loi « Sauvage » et du retour à la loi de 1968. Elle demande que ces dispositions ne soient qu'un préalable à une réflexion approfondie sur l'application de la loi de 1968 et qu'aucun amendement ne modifie la loi dans la précipitation ; aussi la conférence des présidents est-elle hostile à toute modification de la loi de 1968 à l'occasion de l'actuelle discussion.

Le projet de loi modifie la loi de 1968 sur deux points :

— d'une part, les mesures transitoires prévoient qu'il sera mis fin au mandat des présidents élus depuis juillet 1980, alors que les présidents élus antérieurement à cette date seront maintenus. La conférence déplore cette inégalité et demande le maintien du mandat de tous, tant pour préserver la continuité de gestion des universités que pour éviter des discriminations contestables entre les présidents qui ont tous été régulièrement élus.

Si les vingt-huit présidents élus depuis juillet 1980 sont démis, de graves difficultés de gestion ne manqueront pas de surgir dans leurs universités ;

— d'autre part, le projet propose la suppression de tout quorum pour l'élection des étudiants.

Sur ce point, la conférence est partagée : dix-sept présidents se sont prononcés pour la suppression et vingt-cinq autres pour une autre formule : soit le quorum pour toutes les catégories, soit le maintien pour les étudiants du quorum fixé en 1980 à 25 p. 100, soit le retour à la loi de 1968 modifiée sur ce point en 1975 (50 p. 100). Aussi, les présidents ne peuvent-ils se prononcer qu'individuellement sur ce point.

M. Michel Guillou s'est déclaré favorable au maintien du quorum. Depuis douze ans en effet, on doit constater une faible participation des étudiants (de 25 à 10 p. 100) aux élections, faible taux qui est dû à bien d'autres causes que l'existence d'un quorum. Si les étudiants votent en petit nombre, ils ne sauraient occuper la totalité des places qui leur sont réservées au conseil, car la participation aux affaires se fonde sur la participation au vote. Aussi M. Guillou s'est-il déclaré favorable à un quorum généralisé.

M. Jean-Claude Remy a exprimé la même opinion favorable à un quorum généralisé à tous les collègues.

M. Roland Omnès s'est en revanche déclaré favorable à la suppression de tout quorum au nom d'arguments de principe. Si les étudiants ne participent pas aux élections, la raison en est qu'ils ne se sentent pas membres de l'université mais seulement « passagers », et que l'université a échoué dans son rôle de formation d'un citoyen responsable. Les étudiants élisent le Président de la République et les députés ; l'université devrait les aider à découvrir les règles de la démocratie.

M. Michel Guillou a rappelé qu'il existait en France deux types d'enseignement supérieur ; l'un comportant une sélection à l'entrée mais garantissant des débouchés aux étudiants, celui des grandes écoles ; l'autre reportant cette sélection en cours d'études, plus incertain sur les débouchés professionnels, celui des universités. Or, le premier de ces secteurs échappe à la loi d'orientation. Une loi unique s'appliquant à un enseignement supérieur unifié serait nécessaire.

M. Michel Guillou a exprimé la crainte que les professeurs ne se désintéressent de la vie de leur université s'ils n'y trouvent la place correspondant à leurs compétences et à leurs responsabilités.

M. Christian Forestier a rejoint M. Omnès et rappelé que la participation étudiante variait considérablement en fonction de la taille des universités et de la finalité des études. L'université qu'il préside (Saint-Etienne) a une participation de 40 à 70 p. 100 suivant les U. E. R., les plus forts taux étant ceux des I. U. T. et des études médicales. Cette participation étudiante n'est pas en définitive indépendante du quorum.

M. Henri Tezenas du Montcel a précisé que la participation étudiante est forte dans le deuxième cycle, faible dans les premier et troisième cycles ; cette participation étant fonction du temps disponible, du degré d'engagement dans la vie universitaire et des exigences de l'étudiant vis-à-vis de l'institution. Si quorum il doit y avoir, ce quorum doit être imposé à tous les collègues. Toute discrimination concernant les présidents et les directeurs d'U. E. R. selon la date de leur élection est inéquitable.

M. Michel Guillou a de nouveau exprimé la crainte de voir les professeurs négliger la vie d'une université où ils n'auraient pas la place correspondant à leurs compétences et à leurs responsabilités. Il a estimé que les présidents devaient être maintenus en fonctions ou tous soumis à un renouvellement.

M. Roland Omnès s'est déclaré hostile pour des raisons d'ordre à tout amendement modifiant les conditions d'élection qui rendrait caducs les statuts actuels des universités.

M. Christian Forestier, rejoignant M. Omnès, a estimé qu'il convenait de revenir le plus possible à la loi de 1968 et s'est opposé à tout amendement. Certes, ce texte doit être revu à la lumière de l'expérience mais les modifications ne doivent pas intervenir de façon inopinée. Il a précisé que la loi devrait permettre de mieux tenir compte de la diversité des universités en fixant des fourchettes et non plus des pourcentages intangibles.

M. Jean-Claude Rémy s'est également déclaré hostile à toute modification des modalités d'élection en vigueur actuellement et a indiqué sa préférence pour un retour à la loi de 1968.

Au terme de cet exposé, un large débat s'est instauré.

M. Adolphe Chauvin a indiqué que son inquiétude avait encore crû à la suite de l'audition des présidents d'université car elle montre combien l'abrogation précipitée de la loi de juillet 1980 va être néfaste pour le bon fonctionnement des universités.

Mme Danielle Bidard a exprimé le souhait que les autres catégories participant à la vie de l'université puissent être entendues par la commission. Pour elle, le désordre redouté par M. Chauvin a, en fait, été suscité par la loi de juillet 1980.

M. Pierre-Christian Taittinger s'est interrogé sur les raisons de la précipitation avec laquelle le Gouvernement souhaite voir abrogée la loi de juillet 1980. Cette abrogation va conduire à des perturbations dans le fonctionnement des universités qui ne seront pas encore maîtrisées au moment où le Parlement sera appelé à examiner la réforme d'ensemble des enseignements supérieurs projetée par le ministre de l'éducation nationale.

Le président Léon Eeckhoutte a demandé aux présidents d'université leur opinion sur le projet de loi tel qu'il est proposé par le Gouvernement.

M. Roland Omnès a rappelé que la conférence des présidents était en désaccord avec ce texte sur deux points : d'une part, sur les dispositions transitoires et, d'autre part, sur le problème du quorum étudiant. La conférence des présidents serait unanime au retour pur et simple au texte du 12 novembre 1968.

M. Christian Forestier a rappelé que vingt-huit présidents d'université étaient visées par les dispositions transitoires critiquées par la conférence des présidents. C'est dire combien l'adoption du projet de loi et ses mesures d'application seraient dommageables.

*Au cours d'une seconde séance tenue dans la soirée*, la commission a **examiné** les **amendements** au projet de loi portant **dérogation** au **monopole d'Etat** de la **radiodiffusion**.

La commission a examiné tout d'abord les amendements à **l'article premier** (art. 3-1 à 3-6 de la loi du 3 juillet 1972).

A *l'article 3-1*, elle a, pour les sous-amendements au texte proposé par la commission, donné un avis favorable aux sous-amendements n° 19 rectifié (sous réserve de modification) et n° 14 rectifié de M. Jean Cluzel (et les membres du groupe U. C. D. P.) et repoussé les sous-amendements n° 40 de M. Pierre-Christian Taittinger, n° 13 rectifié de M. Jean Cluzel (et les membres du groupe U. C. D. P.), n° 21 de M. Jacques Carat (et les membres du groupe socialiste) et n° 24 de Mme Brigitte Gros. Elle a donné un avis défavorable aux amendements n° 12 de M. Bernard Parmantier, n° 30 de M. James Marson (et les membres du groupe communiste) et n° 29 de M. Félix Ciccolini (et les membres du groupe socialiste).

A *l'article 3-2*, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n° 10 rectifié de M. Jean Béranger (et la formation des sénateurs radicaux de gauche) et aux sous-amendements

n° 28 de M. Félix Ciccolini (et les membres du groupe socialiste), n° 36 de M. Pierre-Christian Taittinger, n° 31 de M. James Marson (et les membres du groupe communiste) et n° 1 de M. Henri Caillavet.

A l'article 3-2 bis, elle a, pour les sous-amendements au texte proposé par la commission, donné un avis favorable (en partie) au sous-amendement n° 15 rectifié de M. Jean Cluzel (et les membres du groupe U. C. D. P.) et défavorable au sous-amendement n° 25 rectifié de Mme Brigitte Gros.

A l'article 3-3, la commission a repoussé les amendements n° 37 de M. Pierre-Christian Taittinger et n° 32 de M. James Marson (et les membres du groupe communiste).

A l'article 3-3 bis, elle a donné un avis favorable (en partie) au sous-amendement (au texte proposé par la commission), n° 16 rectifié de M. Jean Cluzel (et les membres du groupe U. C. D. P.).

La commission a repoussé l'amendement n° 33 de M. James Marson (et les membres du groupe communiste) tendant à créer un article additionnel après l'article 3-3.

A l'article 3-4, elle a, pour les sous-amendements au texte proposé par la commission, donné un avis favorable (en partie) au sous-amendement n° 17 rectifié de M. Jean Cluzel (et les membres du groupe U. C. D. P.) et défavorable aux sous-amendements n° 22 et 23 de Mme Brigitte Gros. Elle a repoussé les amendements n° 34 de M. James Marson (et les membres du groupe communiste) et n° 38 de M. Pierre-Christian Taittinger.

A l'article 3-5, la commission a donné un avis favorable (en partie) à l'amendement n° 18 rectifié de M. Jean Cluzel (et les membres du groupe U. C. D. P.) et défavorable à l'amendement n° 39 de M. Pierre-Christian Taittinger.

A l'article 3-6, elle a repoussé l'amendement n° 35 de M. James Marson (et les membres du groupe communiste).

La commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 11 rectifié de M. Jean Béranger (et la formation des sénateurs radicaux de gauche) tendant à créer un article additionnel après l'article 3-6.

A l'article 2, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 20 rectifié de M. Jean Cluzel (et les membres du groupe U. C. D. P.) et défavorable à l'amendement n° 2 de M. Henri Caillavet.

**Jeudi 17 septembre 1981.** — *Présidence de M. Léon Eeckhoutte, président.* — La commission a **entendu M. Alain Savary, ministre de l'éducation nationale**, sur le projet de loi (n° 311, A. N.) portant **abrogation de la loi n° 80-564 du 21 juillet 1980**, modifiant les articles 13, 14 et 15 de la **loi d'orientation de l'enseignement supérieur** du 12 novembre 1968 et portant modification de l'article 14 de ladite loi.

Pour le ministre, la rentrée universitaire ne peut se présenter dans de bonnes conditions que si la loi du 21 juillet 1980, dite « Loi Sauvage », est abrogée. Cette loi, en effet, a fait surgir de nombreuses difficultés. Elle doit être abrogée pour apaiser les tensions et permettre la mise en place de nouveaux conseils d'universités au début de l'année 1982.

Ce projet de loi doit être compris comme un préalable à l'examen d'ensemble de la situation des universités et à l'appréciation des dispositions législatives de 1968, compte tenu de leur application depuis presque treize ans.

Le Gouvernement s'engage à présenter à la rentrée 1982 un texte d'ensemble sur les problèmes universitaires qui comprendra également une réforme du recrutement des enseignants et du déroulement de leur carrière. Les nouvelles dispositions seront élaborées après une concertation très large avec les Assemblées parlementaires, la conférence des présidents d'universités et les syndicats représentatifs de toutes les catégories intéressées.

Le texte actuellement présenté par le Gouvernement tend à un retour aux dispositions de la loi de 1968 avec en outre la suppression du quorum pour le collège des étudiants.

Le Gouvernement, soucieux de voir les élections se dérouler dans des conditions normales en février 1982, ne peut accepter les amendements qui remettent en cause les statuts des conseils.

Un large débat suivit cet exposé, auquel prirent part, outre le **président Léon Eeckhoutte**, **Mmes Danielle Bidard et Hélène Luc**, **MM. Michel Miroudot, Adrien Gouteyron, Adolphe Chauvin, Maurice Lombard et Pierre-Christian Taittinger.**

En réponse aux intervenants, le ministre a souligné que les professeurs de rang magistral avaient, en dehors même du conseil d'université, d'autres fonctions éminentes, qui leur sont reconnues par la loi de 1968, notamment au sein des conseils scientifiques, et que le Gouvernement n'avait pas l'intention de minimiser leur rôle.

Le ministre a affirmé :

— que l'adoption du projet de loi qu'il présentait était indispensable, compte tenu non seulement des très graves difficultés auxquelles la mise en place de la loi de 1980 a donné lieu, mais aussi en raison de l'obligation de renouvellement dans les mois qui viennent d'un certain nombre de mandats des présidents et des conseils qui arrivent à leur terme ;

— que l'amendement présenté à l'Assemblée nationale et adopté par le Gouvernement concernant les relations entre les universités et les collectivités territoriales ou établissements publics régionaux indiquait la volonté du Gouvernement de favoriser l'insertion des universités dans la région ;

— que chaque université devait acquérir sa personnalité propre ;

— qu'il ne convenait pas de modifier les modes de scrutin aux conseils des U. E. R. et des universités avant que ne soit adoptée la nouvelle loi d'orientation dont le projet a déjà été évoqué.

## AFFAIRES ECONOMIQUES ET PLAN

**Mercredi 16 septembre 1981.** — *Présidence de M. Michel Chauty, président.* — Le président a tout d'abord évoqué la **mémoire de M. Paul Mistral**, sénateur de l'Isère, décédé le 29 août dernier, rappelant que celui-ci avait été vice-président de la commission et rapporteur du budget de l'urbanisme et du logement pendant de longues années, ainsi que de nombreux textes législatifs. La commission, unanime, s'est associée aux propos du président pour souligner l'émotion éprouvée par tous les commissaires devant cette disparition.

Puis la commission a demandé à se **saisir pour avis** du projet de loi n° 371 (1980-1981), adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux **droits et libertés des communes, des départements et des régions.**

Par ailleurs, elle a procédé à la désignation de différents **rapporteurs.** Ont été désignés :

— **M. Charles-Edmond Lenglet**, pour la proposition de loi (n° 341, 1980-1981), présentée par M. Henri Caillavet, tendant à organiser un **régime minimum d'assurance obligatoire** contre les **calamités agricoles** ;

— **M. Jacques Mossion**, pour la proposition de loi (n° 347, 1980-1981), présentée par M. Pierre Schiélé et plusieurs de ses collègues, tendant à favoriser l'évolution des structures industrielles et commerciales et à assurer une meilleure protection des salariés et des ayants droit d'une entreprise ou d'un établissement en difficulté ;

— **M. Joseph Yvon**, pour le projet de loi (n° 356, 1980-1981) modifiant la loi n° 61-1262 du 24 novembre 1961, relatif à la police des épaves maritimes.

En outre, **M. René Régnault** a été proposé comme membre suppléant de **M. Maurice Janetti**, membre titulaire, comme représentant des élus locaux au sein de la commission nationale d'urbanisme commercial (art. 33 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973), cette désignation devant être soumise à la nomination du Sénat.

Enfin, la commission a entendu **M. Roger Quilliot**, ministre de l'urbanisme et du logement, sur les problèmes de son département ministériel.

Le ministre a tout d'abord abordé le problème des compétences futures des collectivités locales en ce qui concerne l'urbanisme et le logement. Le Gouvernement se préoccupe, en particulier, des problèmes de personnel découlant de cette réforme.

En ce qui concerne la dévolution des compétences, le ministre pense qu'en matière d'urbanisme, l'Etat ne gardera que des compétences réduites. En attendant que le Gouvernement ait déterminé sa position définitive, le ministre a incité ses services à accélérer, en liaison étroite avec les communes, la publication des documents de planification urbaine ; il souhaite également que les règles de délivrance du permis de construire soient simplifiées et clarifiées.

Parlant ensuite de la réforme foncière, le ministre a déclaré que l'objectif du Gouvernement est d'accroître l'offre de terrains. Un projet de loi instaurant un impôt foncier annuel, assis sur la valeur vénale déclarée par les propriétaires, sera déposé en 1982. Parallèlement, les collectivités locales devront avoir une vision claire de leur avenir et concrétiser cette ambition par la planification urbaine et l'urbanisme opérationnel.

Les hausses des loyers ont généralement correspondu à ce qui était légalement possible. Un projet de loi tendant à organiser les rapports contractuels entre les organisations de bailleurs et celles de locataires va être prochainement déposé.

En ce qui concerne le financement du logement, le ministre a critiqué le désengagement antérieur de l'Etat et la diminution des aides à la pierre. Cela a entraîné une importante réduction du nombre de logements construits et de graves difficultés pour le secteur du bâtiment, qui connaît un chômage important.

La diminution des aides à la pierre a fortement défavorisé l'implantation de logements sociaux ; l'accroissement de l'aide de l'Etat pour la surcharge foncière facilitera la localisation de ces logements dans le centre des villes.

Le Gouvernement entend refaire du logement social une priorité nationale. L'accroissement de l'aide à la pierre permettra à l'Etat d'assurer une meilleure maîtrise de la politique du logement. A terme, il est envisagé d'unifier progressivement les systèmes d'aide personnelle au logement (A. P. L. et allocation logement).

L'efficacité économique et sociale des aides publiques sera accrue ; les aides directes seront toujours soumises à des conditions de revenu ; il est également envisagé de revoir un certain nombre d'exonérations fiscales.

Un effort sera entrepris pour diminuer les coûts annexes de la construction, en particulier par un réaménagement de l'assurance construction.

Le ministre a ensuite donné des indications sur les **grandes orientations budgétaires**. Le budget du ministère va s'accroître de 34 p. 100 par rapport à la loi de finances de 1981. Le ministre envisage qu'un peu plus de 400 000 logements pourront être construits en 1982, ce qui demandera un effort important de la part de l'Etat. 170 000 prêts pour l'accession à la propriété (P. A. P.) et 75 000 prêts locatifs aidés (P. L. A.) seront distribués, ce qui représente une dotation budgétaire de 66 milliards de francs ; en outre, 200 000 logements seront réhabilités. La baisse des taux d'intérêt pourrait permettre de relancer plus fortement l'activité du bâtiment.

Répondant à des interventions de **MM. Pierre Ceccaldi-Pavard, Maurice Schumann, Marcel Lucotte, Rémi Herment, Bernard Hugo** (Yvelines), **Paul Malassagne, Jacques Mossion, André Barroux** et **Auguste Chupin**, le ministre a indiqué que les crédits du Fonds d'aménagement urbain (F. A. U.) ont été consommés très rapidement en 1981 ; il est probable que les crédits prévus pour 1982 ne permettront pas de rattraper le retard accumulé et il sera nécessaire de reconsidérer les objectifs de ce fonds.

Il faut que les délais d'instruction du permis de construire soient respectés par l'administration.

L'introduction de l'impôt foncier dans notre législation devra s'accompagner d'un réaménagement important de notre fiscalité afin d'éviter la multiplication des charges sur le foncier.

Il n'est pas souhaitable d'imposer un taux unique d'augmentation des loyers.

Il a été nécessaire de supprimer l'obligation de conventionnement qui empêchait beaucoup d'opérations de réhabilitation de se réaliser.

En ce qui concerne la composition des conseils des différents organismes d'H.L.M., il est souhaitable que la représentation des élus locaux soit accrue.

La priorité accordée aux villes nouvelles sera maintenue et la loi Boscher sera modifiée.

Une déduction fiscale de 10 000 francs sera accordée pour les travaux tendant à économiser l'énergie.

Enfin, le ministre a déclaré qu'il entreprendrait des efforts vigoureux pour lutter contre la dévitalisation de Paris.

## AFFAIRES SOCIALES

**Jeudi 17 septembre 1981.** — *Présidence de M. Robert Schwint, président.* — La commission a, tout d'abord, procédé à un rapide échange de vues sur la proposition de loi n° 332 (1980-1981) de M. Henri Caillavet tendant à modifier les conditions de mode de placement dans les établissements de soins prévus par la loi du 30 juin 1838 relatives à la lutte contre les maladies mentales, dont la commission des lois est saisie au fond. Elle a décidé de demander à en être saisie pour avis et a désigné M. Charles Bonifay comme rapporteur pour avis.

Elle a ensuite désigné un certain nombre de rapporteurs :

— M. André Méric (en remplacement de Mme Cécile Goldet) pour la proposition de loi n° 184 (rectifié) (1980-1981) de M. Caillavet tendant à modifier les articles L. 514-1 et L. 51-10-2 du code du travail et à assimiler l'ensemble de la mission du conseiller prud'homme à un temps de travail ;

— M. Michel Moreigne (en remplacement de Mme Cécile Goldet), pour la proposition de loi n° 195 (1980-1981) de Mme Cécile Goldet tendant à autoriser en matière de contraception la prescription des diaphragmes par les sages-femmes ;

— **M. Jean Chérioux**, pour la proposition de loi n° 349 (1980-1981) de M. André Bettencourt tendant à **favoriser l'hébergement des personnes âgées dans le milieu familial** ;

— **M. Jean-Pierre Cantegrit**, pour la proposition de loi n° 350 (1980-1981) de M. Daniel Millaud tendant à **garantir aux personnes retraitées résidant dans les Territoires d'outre-mer la pérennité du régime de protection sociale** dont elles bénéficiaient en métropole ;

— **M. Jean Béranger**, pour la proposition de loi n° 361 (1980-1981) de M. Henri Caillavet tendant à **égaliser au travers des annonces publiées par les conseils en recrutement les chances dans l'accès aux emplois** et accroître l'information au bénéfice du service public et des candidats ;

— **M. René Touzet**, pour la proposition de loi n° 362 (1980-1981) de M. Henri Caillavet tendant à **modifier les lois n° 75-17 du 1<sup>er</sup> janvier 1975 et 79-1204 du 31 décembre 1979 relatives à l'interruption volontaire de grossesse**.

Puis, la commission a abordé l'examen pour avis du projet de loi n° 366 (1980-1981) relatif aux **conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France**, dont la commission des lois est saisie au fond.

Après un large **débat** et compte tenu du caractère général de l'avis que M. Jean Madelain souhaitait formuler sur ce projet qui ressortit pour l'essentiel à la compétence de la commission des lois, elle a décidé de reporter ses conclusions à sa prochaine réunion, lorsqu'elle sera en mesure d'apprécier les modifications et les conclusions apportées par la commission saisie au fond.

Le rapporteur pour avis a ensuite exposé les principales dispositions du projet de loi.

Il a d'abord rappelé les propositions qu'avait formulées la commission des affaires sociales lors de l'examen du projet de loi qui allait devenir la loi du 10 janvier 1980.

Il a ensuite indiqué que les conditions rigoureuses d'entrée des étrangers en France posées par le texte reprenaient, pour l'essentiel, les dispositions antérieures, à l'exception de quelques innovations relatives à la motivation de la décision de refus d'entrée, de la possibilité donnée à l'étranger d'avertir la personne chez laquelle il prétendait se rendre et de la suppression de la référence à la notion de menace à l'ordre public.

En cas d'entrée ou de séjour irréguliers, il a précisé que les sanctions pénales restaient en vigueur et que le projet prévoyait, en outre, un refoulement facultatif, décidé notamment après l'examen de la situation familiale de l'intéressé, par l'autorité

judiciaire. Il a par ailleurs relevé que les mineurs, les étrangers entrés en France avant l'âge de dix ans et ceux qui y ont résidé vingt ans ne pouvaient, pour des raisons humanitaires, faire l'objet d'un refoulement. Il a par ailleurs souligné que l'expulsion devenait désormais, aux termes du projet, une mesure exceptionnelle, accessoire à une condamnation pénale définitive; il a souligné que le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale devenait membre à part entière de la commission spéciale d'expulsion dont la procédure se trouve ainsi libéralisée.

Il a également rappelé les trois catégories d'étrangers visées plus haut qui ne peuvent faire l'objet de mesures d'expulsion. Il a cependant signalé que la possibilité d'expulsion en cas de menace grave pour l'ordre public était maintenue et que celle-ci s'effectuait en dérogation à la procédure de droit commun, c'est-à-dire sans intervention de la commission spéciale.

Puis il a ensuite exposé les modalités prévues par le projet en ce qui concerne la rétention des étrangers qui se trouve désormais contrôlée par le juge.

Le rapporteur pour avis a enfin récapitulé les dispositions diverses prévues par le texte et regretté que celui-ci n'ait pas maintenu l'article 2 de la loi du 10 janvier 1980.

Après les interventions de MM. Robert Schwint, président, Marcel Gargar, Philippe de Bourgoing, Bernard Lemarié, Jean Béranger et René Touzet, M. Jean Madelain a confirmé que les mineurs de dix-huit ans ne pouvaient faire l'objet d'une décision d'expulsion et a précisé que l'étranger en situation irrégulière présent depuis moins d'un an sur le territoire national pouvait être expulsé sans être entendu par la commission spéciale; il a indiqué qu'il s'assurerait que le certificat de santé de l'étranger figure parmi les documents qui doivent être présentés lors de l'entrée en France et a déploré la nature ambiguë des avis rendus par la commission d'expulsion.

La commission a enfin procédé à l'examen du projet de loi n° 367 (1980-1981) **modifiant diverses dispositions du code du travail relatives à l'emploi de travailleurs étrangers en situation irrégulière.**

Après avoir relevé le caractère novateur de la politique menée par le Gouvernement en matière d'immigration, M. Gérard Roujas, rapporteur, a rappelé que le principe de l'interdiction de l'emploi d'un travailleur étranger dépourvu de titre de travail avait souffert des exceptions avec les régularisations intervenues en 1973 et depuis la fin du mois d'août 1981.

Il a estimé que l'importance du travail clandestin des étrangers découlait pour partie de la faiblesse des sanctions prévues et d'une jurisprudence incertaine plus favorable aux employeurs en infraction qu'aux clandestins étrangers, notamment en ce qui concerne les indemnités prévues en cas de rupture de la relation de travail.

Puis il a analysé les principales dispositions du projet de loi qui met d'abord en place une répression plus sévère de l'infraction pour les employeurs en transformant l'infraction en délit et qui consacre ensuite la relation de travail de fait en soumettant l'employeur au respect des principales dispositions du code du travail.

Il a précisé ensuite les obligations de l'employeur concernant le salaire, l'ancienneté et les indemnités de rupture de la relation de travail ; il a insisté sur l'originalité et le caractère dissuasif de l'indemnité forfaitaire d'un mois de salaire prévue par le texte, due à l'étranger clandestin lorsque celui-ci n'est pas en mesure de prouver son ancienneté dans l'entreprise ou bénéficie, au titre des indemnités prévues par le code du travail, d'avantages inférieurs en cas de rupture de la relation de travail.

Le rapporteur a enfin insisté sur la nécessité de développer des moyens de contrôle adaptés aux formes nouvelles que prend le travail clandestin des étrangers.

Après cet exposé général, M. Henri Belcour s'est interrogé sur les conséquences de la régularisation des clandestins étrangers, sur la situation de l'emploi en France et a exprimé ses craintes que les travailleurs étrangers en situation irrégulière exerçant une activité occasionnelle ne soient assimilés à des permanents régulièrement engagés.

M. Robert Schwint, président, a observé que les étrangers, clandestins ou non, occupent déjà des emplois et qu'il fallait distinguer l'opération de régularisation en cours, du projet de loi proprement dit.

M. Jean Béranger a rappelé que la régularisation de l'étranger n'entraînerait pas nécessairement son inscription à l'agence nationale pour l'emploi.

M. René Touzet a estimé qu'un nombre d'employeurs plus faible que précédemment pourraient procéder à la régularisation de la situation de leurs salariés clandestins.

M. Louis Souvet a manifesté quelque inquiétude en relevant que l'indemnité forfaitaire prévue par le projet n'était assortie d'aucune condition d'ancienneté.

Passant à l'examen des articles, la commission a adopté sans modification les articles premier et 2 du projet de loi.

A l'article 3, M. Gérard Roujas, rapporteur, a proposé d'introduire un amendement tendant, d'une part, à déterminer les indemnités prévues en cas de rupture de la relation de travail et, d'autre part, à préciser la procédure prévue devant la juridiction prud'homale.

M. Jean Madelain s'est demandé si cet amendement n'aurait pas une portée restrictive pour les étrangers.

M. Jean Béranger a souligné la difficulté, pour le salarié, d'apporter la preuve de son ancienneté dans l'entreprise.

M. Charles Bonifay a estimé que la détermination des salaires fera également fréquemment l'objet de contestations qui devront être portées devant les tribunaux.

M. Gérard Roujas a répondu que son amendement ne tendait qu'à déterminer avec précision les indemnités auxquelles aura droit le salarié et, en cas de litiges, à lever les incertitudes en ce qui concerne le déroulement de la procédure.

M. Louis Souvet a proposé que l'indemnité forfaitaire d'un mois de salaire prévue en cas de rupture de la relation de travail soit soumise à une condition d'ancienneté de six mois.

Le rapporteur a considéré que cette hypothèse présentait l'inconvénient de mettre la preuve de la date d'embauchage à la charge de l'étranger et a souligné que l'encombrement des conseils de prud'hommes retarderait l'instruction des litiges qui ne manqueront pas de se manifester ; il a, par ailleurs, insisté sur le caractère dissuasif de cette indemnité pour l'employeur en infraction, qui est un des objectifs essentiels du texte proposé.

Après avoir adopté l'article 3 modifié par l'amendement de son rapporteur, la commission a adopté l'ensemble du projet.

## LOIS CONSTITUTIONNELLES, LEGISLATION, SUFFRAGE UNIVERSEL, REGLEMENT ET ADMINISTRATION GENERALE

**Mardi 15 septembre 1981.** — Présidence de M. Léon Jozeau-Marigné, président. — La commission a tout d'abord désigné :

— M. Michel Giraud, comme rapporteur du projet de loi n° 371 (1980-1981) relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ; de la proposition de loi n° 348

(1980-1981), de M. Pierre Schiélé, tendant à **modifier** le quatrième alinéa de l'article 18 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions ;

— M. Edgar Tailhades, comme **rapporteur officieux** du projet de loi n° 310 A. N. portant **abolition** de la **peine de mort** ;

— M. Michel Dreyfus-Schmidt, comme **rapporteur** de la proposition de loi constitutionnelle n° 331 (1980-1981), de M. Henri Caillavet, tendant à modifier l'article 65 de la Constitution, relatif au **conseil supérieur** de la **magistrature** ;

— M. Edgar Faure, comme **rapporteur** de la proposition de loi constitutionnelle n° 358 (1980-1981), de M. Jean Cluzel, tendant à modifier les articles 11 et 60 de la Constitution pour favoriser le **recours au référendum** ;

— M. Pierre Schiélé, comme **rapporteur** de la proposition de loi n° 330 (1980-1981), de M. Henri Caillavet, tendant à modifier le code électoral et le code des communes en vue d'instituer le **scrutin proportionnel plurinominal** à un tour pour l'élection des **conseillers municipaux** dans les **villes de plus de 30 000 habitants** ;

— Mme Cécile Goldet, comme **rapporteur** de la proposition de loi n° 332 (1980-1981), de M. Henri Caillavet, tendant à modifier les conditions de **mode de placement** dans les **établissements de soins** prévues par la loi du 30 juin 1838 relative à la lutte contre les **maladies mentales** ;

— M. Louis Virapoullé, comme **rapporteur** de sa proposition de loi n° 334 (1980-1981) tendant à **modifier les articles 552 et 411 du code de procédure pénale**.

*Présidence de M. Jean Geoffroy, vice-président.* — La commission a ensuite **entendu M. François Autain, secrétaire d'Etat** auprès du ministre de la **solidarité nationale**, chargé des **immigrés**, sur les projets de loi n° 366 (1980-1981), relatif aux conditions d'**entrée** et de **séjour** des **étrangers en France**, et n° 367 (1980-1981), modifiant diverses dispositions du code du travail relatives à l'**emploi des travailleurs étrangers en situation irrégulière**.

Le secrétaire d'Etat a tout d'abord exposé que le Gouvernement procédait à une redéfinition de la situation juridique des immigrants en France dans un esprit de générosité et de respect des droits de l'homme, mais aussi dans un souci de lutte contre l'immigration clandestine.

C'est à ce dernier objectif que répond le projet de loi n° 367 sur la répression du travail clandestin des étrangers. M. Autain a indiqué que ce projet devait être replacé dans le contexte

de l'opération exceptionnelle de régularisation des travailleurs étrangers « sans papiers » entreprise en application de circulaires ministérielles récentes. Cette opération, a précisé le secrétaire d'Etat, doit prendre fin au 1<sup>er</sup> janvier 1982, date précise à laquelle le texte sur la répression du travail clandestin doit entrer en vigueur. Le report de l'entrée en vigueur de cette réforme au 1<sup>er</sup> janvier 1982 a pour objet d'inciter les employeurs à régulariser d'ici cette date la situation des étrangers qu'ils emploient de manière irrégulière. En effet, les dispositions du texte, applicables à compter de 1982, d'une part, aggravent les sanctions infligées aux employeurs qui recourent aux services de travailleurs étrangers clandestins et, d'autre part, imposent à ces employeurs de lourdes obligations, notamment pécuniaires, vis-à-vis des salariés concernés.

M. François Autain a souligné que le projet de loi, bien que renforçant la protection sociale des travailleurs étrangers clandestins, n'entraînerait cependant pas la régularisation automatique de leur situation en ce qui concerne leur droit au séjour en France. Toutefois, les travailleurs non titulaires d'un titre de séjour régulier pourront retourner dans leur pays d'origine dans des conditions normales grâce à l'indemnité forfaitaire qui leur sera accordée en cas de rupture de leur relation de travail.

Puis M. François Autain a abordé l'examen du projet de loi n° 366 relatif aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, qui tend à abroger la loi n° 80-9 du 10 janvier 1980 relative à la prévention de l'immigration clandestine et à lui substituer de nouvelles règles juridiques fondées sur les grands principes du droit, en particulier le principe de la liberté individuelle garantie par l'autorité judiciaire et le principe des droits de la défense.

En effet, a-t-il déclaré, il n'est pas concevable d'en revenir purement et simplement aux dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France, telle qu'elle était applicable avant l'intervention de la loi du 10 janvier 1980. Des aménagements s'imposent que le projet de loi propose en ce qui concerne :

- 1° la réglementation de l'entrée ;
- 2° les modalités du refoulement en cas d'entrée ou de séjour irrégulier ;
- 3° la procédure d'expulsion ;
- 4° les possibilités de maintien administratif des étrangers en instance de départ forcé du territoire français.

Sur le premier point, le secrétaire d'Etat a indiqué que le projet de loi ne modifiait pratiquement pas les règles définissant les conditions de l'entrée en France des étrangers, ces règles étant maintenues dans toute leur rigueur. De même, a-t-il précisé, bien que le texte ne le mentionne plus expressément, l'administration conservera toujours la possibilité d'opposer un refus d'entrée pour des motifs de sécurité publique, conformément à une jurisprudence traditionnelle.

C'est en ce qui concerne les modalités du refoulement que sont apportées les modifications les plus notables. Selon le projet de loi, le refoulement perdrait tout caractère de mesure administrative pour devenir une peine complémentaire prononcée par la juridiction pénale devant laquelle seront déférés les étrangers en situation irrégulière (soit qu'ils soient entrés clandestinement, soit qu'ils n'aient pas de titre régulier de séjour).

De même, le projet donne à l'expulsion une coloration pénale en ce sens que, sauf en cas d'urgence absolue, cette mesure ne pourrait être prononcée à l'encontre d'un étranger menaçant gravement l'ordre public que si ce dernier a fait préalablement l'objet d'une condamnation à une peine d'au moins un an d'emprisonnement sans sursis.

La composition de la commission d'expulsion serait également modifiée : le chef du service des étrangers deviendrait rapporteur et serait remplacé, comme membre de la commission, par le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale. Enfin, certaines catégories d'étrangers (les mineurs de seize ou dix-huit ans ainsi que les étrangers résidant de très longue date en France) bénéficieraient, pour des raisons sociales et humanitaires, d'un régime de faveur au regard du refoulement et de l'expulsion.

Abordant la question du maintien administratif des étrangers en instance de départ forcé du territoire français, le secrétaire d'Etat a mis l'accent sur la nécessité d'éviter tout risque de détention arbitraire en plaçant le maintien sous le contrôle de l'autorité judiciaire. Il a précisé qu'il appartiendra au juge de choisir les mesures qui s'imposent en décidant, soit de prolonger le maintien, soit, si ces mesures sont suffisantes pour s'assurer du départ de l'étranger, d'assigner ce dernier à un lieu de résidence ou de lui ordonner de remettre ses pièces d'identité aux autorités de police.

A la suite de cet exposé général, **M. Charles de Cuttoli, rapporteur** des deux projets de loi, a déclaré que la France était tout autant un pays d'immigration qu'un pays d'émigration

puisque près de 1,5 million de Français résident hors de nos frontières. Dans ces conditions, il a insisté pour que les pouvoirs publics mettent tout en œuvre afin que les Français de l'étranger bénéficient, à titre de réciprocité, de la même protection et des mêmes droits que ceux accordés aux étrangers résidant sur notre sol.

Il a notamment demandé que le Gouvernement entreprenne, auprès des gouvernements étrangers, des démarches afin d'obtenir la levée des restrictions trop souvent apportées à la liberté d'association des non-nationaux (en l'occurrence les Français).

Après s'être félicité de la répression accrue de l'emploi des travailleurs étrangers clandestins prévue par le projet de loi n° 367, M. Charles de Cuttoli a évoqué les dispositions du projet de loi n° 366 dont l'effet est de dessaisir l'administration d'un grand nombre de ses prérogatives en matière de police des étrangers au profit des tribunaux judiciaires.

**M. Jacques Larché** a estimé que les raisons pour lesquelles le Sénat avait voté la question préalable lorsqu'il avait été saisi, en première lecture, du texte relatif à l'immigration clandestine, en 1979, par M. Christian Bonnet, alors ministre de l'intérieur, demeuraient toujours valables. Selon lui, en effet, les deux projets de loi, actuellement soumis au Parlement, ne devraient pas être discutés indépendamment des autres réformes législatives envisagées ou annoncées concernant la situation juridique des immigrés. M. Jacques Larché a notamment évoqué certaines déclarations gouvernementales récentes laissant à penser que les femmes étrangères pourraient bénéficier de la loi sur l'interruption volontaire de grossesse et que, à plus ou moins longue échéance, les immigrés pourraient voter aux élections locales.

**M. Guy Petit** s'est demandé si les auteurs du projet de loi sur l'entrée et le séjour des étrangers en France n'étaient pas allés trop loin dans le sens du dessaisissement des pouvoirs de l'administration au profit de l'autorité judiciaire.

**M. Paul Pillet** a insisté sur l'insuffisance des possibilités actuelles de regroupement familial offertes aux immigrés.

**M. François Collet** a souligné les difficultés du contrôle de l'entrée des étrangers en France, difficultés qui expliquent la présence d'un nombre très élevé d'immigrés clandestins. Il a, par ailleurs, mis l'accent sur l'ampleur des efforts à accomplir en vue de l'alphabétisation des étrangers résidant en France.

**M. Franck Sérusclat** a surtout insisté sur le caractère généreux de la réforme proposée.

En réponse aux **questions** des différents intervenants, **M. François Autain** s'est engagé, au nom du Gouvernement, à faire des démarches auprès des gouvernements étrangers qui ne reconnaissent pas la liberté d'association des non-nationaux résidant sur leur territoire afin qu'à titre de réciprocité ils accordent aux Français le droit d'association.

Il a par ailleurs rappelé que le projet de loi sur la répression du travail clandestin des étrangers n'avait pas seulement un but de générosité mais répondait surtout au souci de renforcer la lutte contre l'immigration clandestine en dissuadant les employeurs de recourir au service de clandestins. Il a précisé qu'en cas de rupture de la relation de travail, l'employeur serait fortement pénalisé mais son employé n'en verrait pas pour autant sa situation administrative régularisée. Il devra, dans les délais les plus rapides, quitter le territoire français. Ces mesures ne s'appliqueront toutefois, a-t-il rappelé, que l'année prochaine, les employeurs en infraction étant admis d'ici là au bénéfice des mesures « amnistiantes » prévues par une circulaire du ministre du travail (exonération de la contribution spéciale à l'office national d'immigration, diminution du tarif de la contribution normale audit office, exemption du versement des cotisations sociales afférentes à la période antérieure au dépôt de la demande de régularisation présentée par l'employeur).

Le ministre a indiqué que le Gouvernement n'avait pas attendu l'abrogation de la loi du 10 janvier 1980 pour modifier les orientations de la politique de l'immigration. Il a précisé que le nombre des expulsions, qui était de 300 en juin 1980, n'avait été que de 8 en 1981. Selon lui, le projet de loi sur l'entrée et le séjour des étrangers en France devrait permettre de créer un climat de compréhension mutuelle entre Français et communautés étrangères, compréhension sans laquelle il est impossible de résoudre les problèmes posés par l'immigration.

A la suite de l'audition du secrétaire d'Etat, la commission a décidé de suspendre sa séance et de poursuivre le lendemain l'examen des deux projets de loi n° 366 et 367 (1980-1981).

**Mercredi 16 septembre 1981. — Présidence de M. Jean Geoffroy, vice-président.** — La commission s'est réunie pour entendre le **rapport** de **M. Charles de Cuttoli** sur le projet de loi n° 366 (1980-1981) relatif aux **conditions d'entrée** et de **séjour des étrangers en France**.

Avant le début de la discussion générale, M. Jacques Larché a présenté une *motion d'ordre* tendant à ce que la commission

sollicite l'audition de M. Claude Cheysson, ministre des relations extérieures et de M. Gaston Defferre, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.

Selon M. Jacques Larché, l'audition de M. Claude Cheysson est indispensable pour connaître l'état des relations entre la France et les pays d'origine des immigrés qui viennent y séjourner ; celle de M. Gaston Defferre trouve sa justification principale dans le fait que l'application de la réglementation de l'entrée et du séjour des étrangers en France relève du ministère de l'intérieur.

Après les interventions de MM. Charles de Cuttoli, rapporteur, et de MM. Franck Sérusclat et Edgar Tailhades, la commission a décidé de ne procéder qu'à l'audition de M. Gaston Defferre.

Puis elle a entendu le **rapport pour avis de M. Charles de Cuttoli** sur le projet de loi n° 377 (1080-1981) modifiant diverses dispositions du code du travail relatives à l'**emploi de travailleurs étrangers en situation irrégulière**.

Après que le rapporteur eut rappelé que l'objet du texte était de lutter contre l'emploi des travailleurs immigrés clandestins, la commission a procédé à l'**examen des articles**.

Elle a tout d'abord adopté sans modification les *articles premier* et 2 tendant à renforcer la rigueur des sanctions pénales applicables en cas d'emploi de travailleurs étrangers en situation irrégulière.

Plusieurs commissaires se sont ensuite interrogés sur la portée exacte de l'*article 3* qui prévoit, en cas de rupture de la relation de travail, de faire bénéficier les immigrés clandestins, au titre de leur période d'emploi illicite, de certains avantages qui sont normalement réservés aux salariés engagés régulièrement. M. Jacques Larché s'est en particulier inquiété des éventuelles actions en revendication de salaires qui pourront être intentées par des immigrés dont les employeurs auront pourtant accepté de régulariser la situation en leur délivrant un contrat de travail d'un an. Pour éviter que de telles actions ne portent sur des sommes indues, la commission a adopté un amendement précisant que l'immigré clandestin a droit, au titre de sa période d'emploi illicite, au paiement de son salaire, « déduction faite des sommes qu'il a antérieurement perçues au titre de ladite période ».

Après les interventions du rapporteur ainsi que de MM. François Collet et Franck Sérusclat, la commission a adopté l'*article 3* ainsi modifié.

Puis, après avoir adopté sans modification l'article 4 tendant à reporter l'entrée en vigueur de la réforme au 1<sup>er</sup> janvier 1982, la commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'ensemble du texte, moyennant l'amendement précité à l'article 3.

**Jeudi 17 septembre 1981.** — *Présidence de M. Jean Geoffroy, vice-président.* — La commission s'est réunie pour procéder à l'audition de **M. Gaston Defferre, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation**, sur le projet de loi n° 366 (1980-1981), relatif aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

M. Gaston Defferre a exposé que l'abrogation, prévue par le projet, de la loi du 10 janvier 1980 relative à la prévention de l'immigration clandestine, avait des raisons politiques : elle traduit une réorientation des conceptions du Gouvernement en matière d'immigration. Les étrangers qui séjournent en France, a souligné le ministre, sont non seulement respectables lorsqu'ils ne sont pas délinquants, mais encore contribuent de manière décisive au développement économique du pays.

Le ministre a tout particulièrement évoqué le cas des jeunes étrangers à double nationalité, estimant indispensable de reconnaître à ces derniers un droit à demeurer en France.

Après avoir rappelé que l'application de la loi du 10 janvier 1980 avait donné lieu à un accroissement considérable du nombre des expulsions, M. Gaston Defferre a déclaré que le Gouvernement comptait lutter contre l'immigration clandestine en renforçant le contrôle aux frontières de l'entrée des étrangers en France plutôt qu'en multipliant le nombre des expulsions et des refoulements. Il s'est félicité des moyens accrus qui seront mis à la disposition du ministère de l'intérieur au titre du budget de 1982 : ce budget prévoit en effet la création de 6 000 postes supplémentaires dans la police.

En réponse aux questions posées par **M. Charles de Cuttoli, rapporteur**, ainsi que par **MM. François Collet, Michel Darras et Michel Dreyfus-Schmidt**, le ministre a apporté les précisions suivantes :

— il a indiqué que les immigrés non titulaires d'un titre régulier de travail ne devaient pas pouvoir être admis à demeu-

rer sur le territoire français, sauf dérogation exceptionnelle accordée par l'autorité administrative dans des cas particulièrement dignes d'intérêt ;

— il a considéré que les garanties judiciaires qui seront accordées aux étrangers faisant l'objet d'une mesure de refoulement ou d'expulsion étaient légitimes, même si ces garanties devaient priver les autorités administratives de certains des pouvoirs qui leur ont été accordés en application de la loi du 10 janvier 1980 ;

— en ce qui concerne les mesures à prendre pour empêcher que des parents étrangers divorcés, qui n'ont pas la garde de leurs enfants, emmènent ces derniers dans leur pays d'origine au mépris de la décision de justice les concernant, il a fait remarquer qu'il était impossible pour les autorités françaises d'empêcher le départ de France d'enfants qui ont une double nationalité, française et étrangère. Il a néanmoins indiqué que le problème posé (par M. Michel Dreyfus-Schmidt) serait mis à l'étude.

A la suite de cette audition, la commission a décidé de procéder directement à l'examen des articles du projet de loi.

A l'article premier (art. 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945) relatif aux conditions générales d'entrée des étrangers en France, la commission a adopté un amendement proposé par M. Michel Dreyfus-Schmidt tendant à mieux préciser l'objet des documents relatifs à la justification du séjour et aux garanties de rapatriement qui seront désormais exigées des étrangers qui se présentent à nos frontières.

Puis elle a adopté, après l'article premier, un article additionnel (nouveau) reprenant les dispositions de la loi du 10 janvier 1980 (art. 5-1 de l'ordonnance de 1945) permettant d'assouplir les conditions d'entrée en France de certaines catégories d'étrangers : étrangers venant rejoindre leur famille ou susceptibles de rendre des services importants au pays.

A l'article 2 (art. 19 de l'ordonnance de 1945), dont l'objet est d'attribuer compétence à la seule juridiction pénale pour ordonner le refoulement des étrangers en situation irrégulière, la commission a adopté une série d'amendements tendant :

— à augmenter le taux des amendes correctionnelles prévues en cas d'infraction à la réglementation de l'entrée et du séjour des étrangers ;

— à consacrer expressément le caractère de sanction pénale de la décision de conduite à la frontière prise par le juge ;

— à permettre aux étrangers condamnés pour entrée ou séjour irréguliers, mais à l'encontre desquels le juge n'aura pas prononcé la peine de la conduite à la frontière, de disposer d'un délai de trois mois pour obtenir, auprès de l'administration, la régularisation de leur situation ;

— à prévoir que la juridiction pénale — tribunal correctionnel ou cour d'appel — devra préciser, en cas de récidive du délit d'entrée ou de séjour irréguliers, la durée de l'interdiction du territoire français instituée en tant que peine complémentaire obligatoire par le projet de loi.

Puis, la commission a abordé l'examen de l'article 3 relatif à l'expulsion.

Dans le texte proposé pour l'article 23 de l'ordonnance de 1945, concernant les motifs de l'expulsion et les conditions d'abrogation des arrêtés d'expulsion, elle a adopté deux amendements :

— l'un tendant à abaisser d'un an à six mois d'emprisonnement sans sursis le seuil de la peine permettant au ministre de l'intérieur d'expulser un étranger dont la présence menace gravement l'ordre public ;

— l'autre, de nature technique, consacrant le droit des étrangers de demander à toute époque l'abrogation des arrêtés d'expulsion pris à leur encontre.

Dans le texte proposé pour l'article 24 de l'ordonnance de 1945, réglementant la procédure devant la commission d'expulsion, la commission a adopté divers amendements, dont le principal tend à permettre expressément au président de ladite commission d'ordonner le huis clos lorsqu'il estimera la publicité des débats « dangereuse pour l'ordre public ou les mœurs ».

Dans le texte proposé pour l'article 25 de l'ordonnance de 1945, dont l'objet est de faire bénéficier certaines catégories d'étrangers d'un régime de faveur au regard de l'expulsion et du refoulement, la commission a adopté deux amendements tendant à préciser que les étrangers bénéficiaires de ce régime à raison de l'ancienneté de leur présence en France auront la charge de la preuve de leur résidence habituelle dans notre pays.

Après avoir adopté conformes les dispositions proposant de modifier l'article 26 de l'ordonnance de 1945 (expulsion en cas d'urgence absolue) et d'insérer dans ladite ordonnance un article 26 bis (nouveau), (tendant à confirmer le droit de l'adminis-

tration de faire exécuter d'office les arrêtés d'expulsion), la commission a adopté l'ensemble de l'article 3 modifié par les amendements susvisés.

Puis elle a adopté sans modification l'article 4 (art. 28 de l'ordonnance de 1945), dont l'objet est de limiter à un mois la durée de l'assignation à résidence des étrangers faisant l'objet d'une proposition d'expulsion.

A l'article 5 (art. 35 bis nouveau de l'ordonnance de 1945), concernant le maintien administratif des étrangers en instance de départ forcé du territoire français, à la suite d'une mesure d'expulsion ou de refoulement, la commission a adopté une série d'amendements, les uns de caractère formel, les autres tendant à renforcer les garanties accordées aux intéressés. Elle a notamment estimé indispensable, pour éviter toute automaticité dans les décisions de maintien, de prévoir que celui-ci ne pourra être ordonné que par le préfet, et uniquement en cas de nécessité.

Puis elle a adopté un amendement formel à l'article 6, qui prévoit qu'à titre transitoire, la procédure actuelle d'expulsion est maintenue en vigueur dans les départements d'outre-mer.

A l'article 7, dont l'objet est d'abroger certaines dispositions de l'ordonnance de 1945 (autorisation administrative du mariage des étrangers résidents temporaires et déchéance de la qualité de résident privilégié) ainsi que la majorité des dispositions de la loi du 10 janvier 1980 relative à la prévention de l'immigration clandestine, elle a adopté un simple amendement de coordination tenant compte de sa proposition de maintenir en vigueur les dispositions de l'article 5-1 de l'ordonnance de 1945 assouplissant les conditions exigées à l'entrée en France de certaines catégories particulières d'étrangers.

Elle a enfin, après l'article 7, adopté un *article additionnel nouveau* supprimant la disposition de l'article 120 du code pénal qui prévoit que les étrangers expulsés peuvent être placés en détention par l'administration dans un établissement pénitentiaire. En effet, cette disposition devient inutile dans la mesure où, en vertu de l'article 5 du projet de loi, lesdits étrangers pourront être maintenus dans des « locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire ».

Puis la commission a adopté l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.