

N° 406

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 juin 1984.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi

ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION
D'URGENCE *portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du
2 novembre 1945 et du Code du travail, et relatif aux étrangers
séjournant en France et aux titres uniques de séjour et de travail.*

Par M. Henri COLLARD,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Bernard Lemarié, Victor Robini, Jean Chérioux, Robert Schwint, *vice-présidents* ; Hubert d'Andigné, Roger Lise, Hector Viron, Mme Cécile Goldet, *secrétaires* ; MM. Jean Amelin, Pierre Bastié, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Paul Bénard, Jean Béranger, Guy Besse, André Bohl, Charles Bonifay, Louis Boyer, Louis Caiveau, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Jean Cauchon, Henri Collard, Georges Dagonia, Marcel Debarge, André Diligent, Franz Duboscq, Marcel Gargar, Claude Huriet, Roger Husson, André Jouany, Paul Kauss, Louis Lazuech, Pierre Louvoit, Jacques Machet, Jean Madelain, André Méric, Michel Moreigne, Arthur Moulin, Marc Plantegenest, Raymond Poirier, Henri Portier, André Rabinéau, Gérard Roujas, Olivier Roux, Edouard Soldani, Paul Souffrin, Louis Souvet, Georges Treille.

Voir les numéros :
Assemblée nationale (7^e législ.) : 2075, 2142 et in-8° 575.
Sénat : 336 (1983-1984).

Etrangers.

SOMMAIRE

	Pages
EXAMEN EN COMMISSION	2
INTRODUCTION	3
PREMIÈRE PARTIE. — LA POPULATION ÉTRANGÈRE EN FRANCE	4
I. — Le phénomène migratoire	4
II. — L'évolution des nationalités	4
III. — La répartition géographique	6
IV. — L'activité des étrangers	7
DEUXIÈME PARTIE : LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION	8
I. — L'entrée, le séjour et le travail des étrangers en France	8
A. <i>La loi du 29 octobre 1981 : une réglementation assouplie des sanctions prises à l'encontre des étrangers en situation irrégulière</i>	8
B. <i>Le décret du 8 mars 1984 : une réglementation assouplie des cartes de travail</i>	9
C. <i>Les accords bilatéraux avec les pays du Maghreb : l'instauration du diptyque</i>	10
D. <i>Le projet de loi : la réforme simplificatrice des titres de séjour et de travail</i>	12
II. — L'aide à la réinsertion dans le pays d'origine	15
A. <i>L'aide conventionnelle à la réinsertion</i>	16
B. <i>L'aide de l'entreprise</i>	18
C. <i>L'aide publique à la réinsertion</i>	19
TROISIÈME PARTIE : LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES	22
I. — L'appréciation de la Commission sur l'institution des titres uniques de séjour et de travail	22
II. — Les propositions de la Commission	23
AMENDEMENTS	31
CONCLUSION	34

EXAMEN EN COMMISSION

La commission, réunie sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, le mercredi 20 juin 1984, a procédé à l'examen pour avis du projet de loi relatif aux titres uniques de séjour et de travail.

M. Henri Collard, rapporteur pour avis, a porté une appréciation générale défavorable sur ce texte trop laxiste en matière d'attribution des titres de séjour et a proposé, à la commission, d'y introduire les dispositions de la proposition de loi de M. Edouard Bonnefous sur l'aide au retour des travailleurs étrangers, votée par le Sénat le 2 mai 1984.

MM. Jean Chérioux, Olivier Roux, André Rabineau, Jean Cauchon et Arthur Moulin ont souhaité que la lutte contre l'immigration clandestine soit renforcée et que les étrangers ayant été condamnés à une peine d'emprisonnement, puissent être expulsés.

M. Claude Huriet a estimé que les titres de séjour ne devraient être délivrés qu'aux étrangers apportant la preuve réelle de moyens d'existence suffisants en France.

M. Jean-Pierre Cantegrit a exposé, à la demande de M. Jean Béranger, la situation des Français qui travaillent à l'étranger.

Le président a défini, en conclusion, les trois priorités qui devaient être posées en matière d'immigration :

- 1°) mieux contrôler et réprimer l'immigration clandestine,
- 2°) faciliter l'aide au retour,
- 3°) simplifier les titres de séjour et de travail, cette troisième mesure étant conditionnée par les deux premières.

La commission a adopté l'avis de M. Henri Collard ainsi défini par M. Jean-Pierre Fourcade.

M. Jean Béranger a, enfin, souhaité que soit établie une nette distinction entre les réfugiés politiques et les autres immigrés.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis, après déclaration d'urgence, concerne trois sujets distincts :

— **Les conditions de séjour des étrangers en France** : il substitue aux trois titres de séjour et aux trois cartes de travail actuellement en vigueur, deux titres : la carte de résident et la carte de séjour temporaire ;

— **La modification de l'article 25 de l'ordonnance du 2 novembre 1945** ou l'extension de la possibilité d'expulsion en cas de condamnation à l'emprisonnement ;

— **L'aide publique à la réinsertion** ou la restitution des titres de séjour et de travail.

Il faut souligner que ce texte a été adopté à l'unanimité par 488 voix à l'Assemblée Nationale et que les deux intervenants des groupes R.P.R. et U.D.F. ont déclaré, en ce qui concerne M. Jean Foyer, que la réforme proposée était « utile, bienfaisante et justifiée » et, en ce qui concerne M. Jean Briane, qu'il se réjouissait que le Gouvernement propose un texte qui fasse l'unanimité sur les bancs de l'Assemblée.

La Commission des Affaires sociales n'étant saisie de ce texte que pour avis, laissera à la Commission des Lois, qui est saisie au fond, le soin d'étudier, et éventuellement de modifier les cinq premiers articles du projet de loi. En revanche, elle se réserve de faire des propositions sur l'article 6 afin de tirer à cette occasion toutes les conséquences du vote intervenu au Sénat, le 2 mai 1984, sur la proposition de loi n° 185 (1983-1984) de M. Edouard Bonnefous, tendant à faciliter le retour volontaire des travailleurs immigrés dans leur pays.

Il convient donc, dans un premier temps, de procéder à la description de la population étrangère en France pour décrire ensuite la politique gouvernementale en matière d'immigration et exposer enfin les propositions de notre commission.

PREMIERE PARTIE

LA POPULATION ETRANGER EN FRANCE

I. — Le phénomène migratoire

Au 4 mars 1982, le nombre d'étrangers recensés s'élève à 3 680 100, soit 6,8 % de la population totale (contre 3 442 415 en 1975, soit 6,5 %). La part de la population étrangère dans la population totale a augmenté rapidement entre 1954 et 1975 (4,1 % en 1954; 4,7 % en 1962; 5,3 % en 1968; 6,5 % en 1975) du fait de l'arrivée de travailleurs puis de celle de leurs familles. Ce développement important de l'immigration n'est pas propre à la France. Lors des dernières décennies, plusieurs pays industrialisés d'Europe ont connu un développement important de l'immigration.

Entre 1975 et 1982, le nombre des ressortissants étrangers s'est accru de 7 % (contre 31 % entre 1968 et 1975). La dernière période est caractérisée par un freinage important de l'immigration lié à la baisse de l'emploi dans l'industrie et le bâtiment ainsi qu'aux mesures gouvernementales prises à partir de 1973 pour limiter l'entrée en France de nouveaux travailleurs étrangers. Contrairement à ce que l'on avait observé dans le passé, l'excédent naturel (excédent du nombre des naissances sur celui des décès) joue un rôle prépondérant dans l'évolution du nombre des étrangers.

II. — L'évolution des nationalités

L'évolution des nationalités au cours de la dernière période est très différenciée: réduction sensible des nationalités d'Europe, principalement des Italiens et des Espagnols; forte progression des nationalités d'Afrique; forte progression également des nationalités d'Asie (Turcs et originaires des pays du sud-est asiatique).

Étrangers selon la nationalité en 1931, 1931, 1954, 1975 et 1982

	1931	1931	1954	1975	1982
Ensemble de la population	38 797 543	41 228 468	42 787 370	57 599 430	54 273 283
Ensemble des étrangers	1 512 024	2 714 697	1 765 298	3 442 415	3 680 103
Proportion des étrangers dans la population totale en %	3,9	6,6	4,1	6,5	6,8
• Ensemble des nationalités d'Europe (y compris l'URSS)	1 435 978	2 457 649	1 431 219	2 102 685	1 760 000
dont : Allemands	79 625	71 729	51 760	42 955	41 840
Belges	348 986	243 694	108 828	55 945	50 200
Espagnols	254 980	351 864	288 921	497 480	321 440
Italiens	450 980	808 018	507 602	662 940	333 740
Polonais	45 766	507 811	269 269	91 655	64 820
Portugais	10 788	48 963	30 085	738 925	764 860
Yougoslaves	4 012	31 873	17 159	70 280	64 420
• Ensemble des nationalités d'Afrique	37 666	105 059	229 505	1 192 300	1 573 820
dont : Algériens			211 675 (1)	710 600	795 920
Marocains	36 277	85 568	10 734	240 025	411 120
Tunisiens			4 031	139 735	189 400
Nationalités d'Afrique noire ou française et Madagascar*		16 401	(2)	70 320	138 080
• Ensemble des nationalités d'Amérique	22 402	32 120	49 129	41 560	50 900
• Ensemble des nationalités d'Asie (non compris l'URSS)	28 972	86 051	40 687	104 445	293 780
dont : Turcs	5 046	36 119	5 273	50 840	122 540

(1) Français musulmans d'Algérie.

(2) Les ressortissants des territoires de l'Union Française sont comptés avec les Français de naissance à l'exception des Français musulmans d'Algérie comptés avec les étrangers à cette époque.

Si les parts de la population étrangère dans la population totale en 1931 et en 1982 sont très voisines, la répartition par nationalité s'est profondément modifiée (voir tableau ci-dessus). En 1931, les ressortissants des différents pays d'Europe fournissaient 90 % de la population étrangère; ils en représentent 48 % en 1982. Les originaires des pays d'Afrique ont vu leur nombre multiplié par 15 (105 000 en 1931, 1 574 000 en 1982); en 1982, 38,5 % des étrangers sont originaires du Maghreb. A l'intérieur des nationalités d'Europe, la répartition s'est également modifiée profondément: 50 000 Belges en 1982 contre 254 000 en 1931, 334 000 Italiens contre 808 000, 65 000 Polonais contre 508 000. En revanche, le nombre des Portugais s'est élevé de 49 000 à 765 000; c'est entre 1968 et 1975 que l'augmentation de l'immigration portugaise a été la plus spectaculaire.

La présence déjà très ancienne sur le territoire national d'un nombre élevé de ressortissants étrangers et la politique d'octroi de la nationalité française menée depuis plusieurs décennies ont permis à un grand nombre d'immigrés d'acquérir la nationalité française. Ces personnes (devenues françaises par naturalisation, mariage, déclaration ou option) sont classées dans les tableaux issus des recensements dans la rubrique « Français par acquisition ». En 1982, 1 426 000 Français par acquisition ont été dénombrés, dont 81 % sont originaires d'un pays d'Europe.

III. — La répartition géographique

En 1982, 57 % des étrangers habitaient dans trois régions : en Ile-de-France ou sont établis 36 % des étrangers, dans la région Rhône-Alpes et en Provence-Alpes-Côte d'Azur. Ces mêmes régions groupaient 41 % des étrangers en 1954. Les étrangers sont nombreux en Corse où ils représentent 11 % de la population et dans les trois régions de l'est (Alsace, Lorraine et Franche-Comté). A l'opposé, la part des étrangers dans la population est inférieure à 2 % dans plusieurs régions de l'ouest : Basse-Normandie, Pays de la Loire, Bretagne, Poitou-Charente. La ville de Paris est le département où la part de la population étrangère est la plus élevée (17 %). Dans le tiers des arrondissements de la capitale, un habitant sur cinq est étranger. A un niveau géographique plus fin, la concentration de la population étrangère est encore plus marquée. La concentration de la population étrangère s'est élevée en Ile-de-France où le nombre des ressortissants étrangers a crû de 15 % en sept ans. La concentration des ressortissants étrangers est accentuée pour certaines nationalités. Trois Tunisiens sur quatre et deux Algériens sur trois habitent dans trois régions (Ile-de-France, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur). Les Portugais sont particulièrement nombreux en Ile-de-France (44 % de la nationalité). On trouve 27 % des Espagnols en Ile-de-France, 38 % dans le sud-est et 18 % dans le sud-ouest. 32 % des Turcs habitent dans l'est de la France. Les Italiens sont établis en Lorraine, dans le sud-est (surtout dans Rhône-Alpes) et en Ile-de-France.

La répartition spatiale de la population étrangère est liée au fait que les étrangers habitent plus volontiers dans les grandes agglomérations que les Français. En 1982, un étranger sur trois habite l'agglomération de Paris et deux étrangers sur trois habitent une unité urbaine de plus de 100 000 habitants (respectivement 16 % et 44 % pour l'ensemble de la population).

Population totale par âge et nationalité en 1982

	Total	moins de 15 ans	15 à 24 ans	25 à 34 ans	35 à 54 ans	55 à 64 ans	65 ans ou plus
Ensemble de la population	54 273 200	11 232 900	8 393 520	8 568 200	12 798 820	5 365 680	7 515 000
Ensemble des étrangers	3 650 100	948 800	544 100	572 520	1 003 340	232 240	278 960
dont : Italiens	333 740	33 420	33 300	38 680	134 300	49 940	73 920
Autres C.E.E.	157 800	15 820	21 220	29 000	39 040	21 160	31 620
Espagnols	321 440	44 320	44 200	34 200	93 560	42 420	62 680
Portugais	764 800	218 620	134 100	150 860	222 900	28 180	10 140
Algériens	795 920	234 920	124 400	106 800	253 600	40 640	15 420
Marseillais	431 120	136 640	60 120	97 400	102 600	10 480	3 760
Tunisiens	189 400	64 800	24 200	45 120	46 680	4 920	3 560
Turcs	123 540	33 420	16 440	25 180	25 280	1 180	1 840

IV. -- L'activité des étrangers

Au cours de la dernière période, le nombre des étrangers actifs occupés a diminué de 11,5 % (1 338 120 personnes en 1982 contre : 511 240 en 1975) alors que le nombre des chômeurs étrangers a triplé (218 140 en 1982 contre 73 100 en 1975). Ces étrangers à la recherche d'un emploi sont pour deux tiers des hommes alors que la proportion n'est que de 43 % pour les Français. Les taux de chômage sont très différents d'une nationalité à l'autre : 8,8 % dans l'ensemble de la population ; 8,4 % chez les Français, 14,0 % chez les étrangers, mais 7,7 % chez les Portugais et 21,9 % chez les Algériens. A ces différences sur le taux de chômage s'ajoutent celles résultant de la comparaison par sexe, activité économique et catégorie socioprofessionnelle des populations actives française et étrangère.

Plus de trois étrangers actifs sur quatre sont de sexe masculin alors que les hommes représentent moins de 60 % de la population active totale. Les étrangers sont relativement moins nombreux que les Français dans le secteur agricole et dans le tertiaire. Ils sont relativement plus nombreux dans l'industrie, mais c'est surtout dans l'activité du bâtiment, génie civil et agricole que la participation étrangère est la plus remarquable : un salarié sur cinq de ce secteur est étranger. Les étrangers travaillent le plus souvent comme ouvriers : 10 % des ouvriers qualifiés, 18 % des ouvriers non qualifiés et 18 % des ouvriers agricoles sont étrangers.

*
* *

Face à tous ces changements structurels du phénomène migratoire, quelle est aujourd'hui la politique gouvernementale en la matière ?

DEUXIEME PARTIE

LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE EN MATIERE D'IMMIGRATION

Le Gouvernement tend tout d'abord à réglementer l'entrée, le séjour et le travail des immigrés en France. La ligne de conduite en la matière est assez fluctuante. Il tente, parallèlement d'instaurer une politique d'aide à la réinsertion qui n'est autre qu'une reprise de l'aide au retour dans le pays d'origine.

I. — L'entrée, le séjour et le travail des étrangers en France

Une loi du 29 octobre 1981 aussitôt modifiée par une loi du 10 juin 1983, a réglementé l'entrée et le séjour des étrangers.

Un décret du 8 mars 1984 a modifié le régime des cartes de travail.

Trois accords bilatéraux franco-algérien, marocain et tunisien, instaurent de nouvelles règles d'entrée et de séjour pour les ressortissants de ces trois pays.

Enfin, le projet de loi qui nous est soumis propose une nouvelle réglementation des titres de séjour et de travail.

A) La loi du 29 octobre 1981 : une réglementation assouplie des sanctions prises à l'encontre des étrangers en situation irrégulière.

1°) La loi du 29 octobre 1981 prive le Gouvernement des moyens nécessaires pour assurer le refoulement des étrangers clandestins.

Son article 4 enlève à l'administration la possibilité de **reconduire hors du territoire national** les étrangers qui s'y trouvent en situation irrégulière.

gulière. Seuls les tribunaux peuvent désormais ordonner que le fraudeur soit « reconduit à la frontière ». De plus, quand le jugement ne prescrira pas la « reconduite à la frontière », l'administration devra délivrer à l'étranger condamné une autorisation de séjour d'au moins six mois.

Cette loi témoigne d'une extrême réticence à l'égard de la peine de « reconduite à la frontière » dont elle limite singulièrement l'usage, de sorte que peuvent se voir ainsi légalement régularisés des étrangers qui sont entrés en France en fraude et qui n'y ont jamais détenu d'autorisation de séjour.

La loi de 1981 rend également au Ministre de l'Intérieur une compétence exclusive en matière d'expulsion en supprimant toute intervention des préfets et en faisant apparaître l'expulsion, sanction administrative de l'entrée ou du séjour irrégulier. De plus, de nombreuses exceptions faisant échapper les étrangers à l'expulsion sont prévues ; la plus importante subordonne en fait toute expulsion à une condamnation préalable de l'étranger à une peine relativement élevée : un an de prison. L'expulsion devient ainsi une procédure hautement exceptionnelle qui n'est plus applicable qu'à un nombre restreint de délinquants confirmés et de terroristes.

2°) L'article 35 de la loi du 10 juin 1983 a donné un coup d'arrêt à la loi du 29 octobre 1981.

Cette disposition a réduit les dangers de la loi de 1981. Une adjonction à l'article 471 du Code de procédure pénale permet ainsi aux procureurs de la République de requérir, en même temps, la reconduite à la frontière d'un étranger en situation illégale et l'exécution immédiate de cette peine qui est alors requise à titre de peine principale. L'appel éventuel perd ainsi son caractère suspensif.

Cette réforme est cependant insuffisante pour remédier aux dangers de la loi du 29 octobre 1981.

**B) Le décret d' : 8 mars 1984 :
une réglementation assouplie des cartes de travail**

Des assouplissements sont apportés au régime des cartes de travail.

La carte temporaire de travail dite carte A donne désormais à son titulaire la possibilité d'exercer une ou plusieurs activités professionnelles dans un ou plusieurs départements énumérés. Sa durée de validité est tou-

jours d'un an et renouvelable. Auparavant le titulaire de la carte A ne pouvait exercer qu'une activité professionnelle déterminée dans un département.

La carte ordinaire, dite carte B donne à son titulaire le droit d'exercer sur l'ensemble du territoire métropolitain toute activité professionnelle de son choix. Sa durée de validité reste fixée à **trois ans**. Précédemment, le titulaire de la carte B ne pouvait exercer que dans certains départements fixés, une ou plusieurs activités professionnelles déterminées.

La carte C est toujours valable **dix ans** sur tout le territoire. Ses modalités d'attribution sont élargies : outre les conjoints de ressortissants de nationalité française ou de la CEE et les jeunes étrangers ayant accompli deux années de scolarité en France, elle sera désormais attribuée aux étrangers résidant en France depuis l'âge de dix ans, à ceux justifiant de quinze ans de résidence habituelle en France, à ceux qui sont père ou mère d'un ou plusieurs enfants français et aux étrangers titulaires d'une carte d'invalidité et dont le taux d'incapacité est d'au moins 20 %.

En outre, la carte C ne sera plus délivrée, ni renouvelée aux réfugiés qui, depuis 1981, sont dispensés de toute autorisation de travail pour exercer en France une activité professionnelle (article L. 341-4 du Code du travail).

*
* *

Ces divers assouplissements ne sont que faiblement compensés par l'instauration d'un diptyque destiné au contrôle de l'entrée en France des ressortissants maghrébins.

*C) Les accords bilatéraux avec les pays du Maghreb :
l'instauration du diptyque*

A compter du 1^{er} juin 1984, de nouvelles règles sont posées à l'entrée et au séjour en France de ressortissants algériens, marocains et tunisiens par le biais d'accords bilatéraux France-Algérie, France-Maroc et France-Tunisie publiés par le décret n° 84-376 du 18 mai 1984 (J.O. du 20 mai 1984).

Les ressortissants algériens, marocains et tunisiens venant en France pour un séjour inférieur à trois mois seront admis en France, sauf motif de sécurité publique sur présentation de :

— leur passeport en cours de validité ;

— **une carte de débarquement à deux volets dûment remplie** : un volet sera remis au poste frontière d'arrivée ; l'autre sera conservé par le voyageur pour être remis au poste frontière de sortie ;

— un billet de retour ou circulaire dans le cas d'un voyage par voie aérienne, maritime ou ferroviaire.

S'ils viennent pour une visite familiale ou privée, les ressortissants algériens, tunisiens et marocains présenteront une attestation d'accueil émanant de la personne au domicile de laquelle ils résideront pendant leur séjour en France. Cette attestation devra être établie sur papier libre, précisera l'identité et l'adresse du signataire et l'identité du ressortissant étranger à accueillir. La signature sera certifiée conforme par l'autorité compétente française ou consulaire algérienne, marocaine ou tunisienne selon l'Etat du lieu de domicile. Au départ d'Algérie cette attestation sera visée par les autorités frontalières algériennes. S'ils viennent pour une hospitalisation, ces ressortissants devront présenter aux autorités françaises soit une prise en charge d'une autorité de leur pays, soit une attestation consulaire française, soit un engagement d'admission dans un établissement privé. L'ensemble de ces dispositions ne s'appliquent pas aux :

- ressortissants algériens titulaires d'un certificat de résidence ou d'un récépissé de renouvellement ou de première demande en cours de validité, ou de l'attestation délivrée par un établissement de soins français (dernier alinéa du titre IV du protocole annexé à l'Accord du 27 décembre 1968),

- ressortissants tunisiens ou marocains titulaires d'un titre de séjour en France ou d'un récépissé de renouvellement ou de première demande en cours de validité.

Les ressortissants algériens résidant régulièrement dans un pays membre de la Communauté Economique Européenne (C.E.E.), en Espagne, au Portugal ou en Suisse, les ressortissants marocains et tunisiens résidant régulièrement dans un pays membre de la C.E.E., en Espagne, au Portugal, en Suisse, en Norvège ou en Suède, entrant en France pour un séjour inférieur à trois mois seront admis, sauf motif de sécurité publique, sur présentation :

- de leur passeport en cours de validité ;
- du titre de séjour délivré par les autorités du pays de résidence ;
- d'un billet de retour ou circulaire dans le cas d'un voyage par voie aérienne, maritime ou ferroviaire.

Toutefois, dans le cas où le titre de séjour a été délivré ou renouvelé par le pays de résidence pour une durée inférieure à un an, les intéressés sont soumis à l'obligation de la **carte de débarquement à deux volets**.

Ce « diptyque » devrait donner des indications précises sur les entrées et les sorties des ressortissants maghrebins. Dans l'immédiat, cette mesure limitée à trois Etats, s'avère plus utile au dénombrement approximatif et a posteriori des étrangers demeurés en France irrégulièrement, qu'à une surveillance plus efficace de nos frontières.

*
* *

Dans le même temps, le Gouvernement nous propose encore des assouplissements de la réglementation concernant cette fois les titres de séjour et de travail.

D) Le projet de loi :
la réforme simplificatrice des titres de séjour et de travail

Ce projet de loi réforme principalement les conditions de séjour des étrangers en France en substituant aux trois titres existant actuellement, deux titres de séjour : la carte de résident et la carte de séjour temporaire.

Le texte modifie également la procédure d'expulsion et complète les mesures d'aide publique à la réinsertion.

1°) La réglementation actuelle du séjour des étrangers en France

La réglementation diffère selon la durée du séjour effectué par l'étranger. Un titre de séjour n'est exigé que pour les séjours de plus de trois mois, effectués par un étranger de plus de seize ans.

Le titre de séjour est différent selon que l'étranger est soumis au droit commun de l'ordonnance de 1945 ou qu'il bénéficie de règles spéciales résultant d'un traité ou d'une convention (ressortissants de la Communauté économique européenne, d'Algérie, de Monaco ou d'Andorre).

Il existe trois types de cartes de séjour :

- **la carte de séjour temporaire** qui, conçue pour les séjours de courte durée est principalement destinée aux touristes, aux étudiants et aux travailleurs saisonniers ou temporaires,
- **la carte de résident ordinaire** d'une durée de validité de trois ans ;
- **la carte de résident privilégié**, réservée aux étrangers qui justifient d'une résidence non interrompue d'au moins trois ans, valable dix ans et renouvelée de plein droit.

Le droit en vigueur distingue le titre de séjour du titre de travail ; cependant, dans de nombreux cas, la délivrance de la carte de séjour est subordonnée à une autorisation professionnelle. Cette autorisation peut prendre la forme, selon les cas, d'une carte de travail (A, B ou C), d'une autorisation provisoire de travail ou d'un contrat d'introduction de travailleur saisonnier. La délivrance de ce titre de travail est notamment soumise à l'appréciation de la situation de l'emploi.

2°) Le projet de loi

a) *son champ d'application*

Il ne s'applique pas aux étrangers soumis à des régimes spéciaux.

Les étrangers résidant dans les départements d'Outre-Mer devraient relever des nouvelles dispositions relatives au séjour mais ne seraient pas soumis à celles ayant trait au travail afin de tenir compte de la crise de l'emploi dans ces départements.

b) *les conditions de séjour des étrangers en France*

Le texte substitue aux trois titres de séjour en vigueur, deux titres :

— **la carte de résident** valable dix ans, renouvelée de plein droit et délivrée aux étrangers dont la résidence est stable, justifiant de moyens d'existence et ayant l'intention de s'établir durablement en France. De plus, il est prévu qu'elle sera délivrée de plein droit à certaines catégories d'étrangers : (conjoint ou enfant d'un ressortissant français, parent d'un enfant français, réfugié ou apatride, résident en France depuis plus de quinze ans...).

Cette carte donne à son titulaire, résidant en France métropolitaine le droit d'exercer toute activité professionnelle sur l'ensemble du territoire français.

Les étrangers actuellement titulaires d'une carte de résident ordinaire ou privilégié recevront de plein droit, une carte de résident à l'échéance de leur titre de séjour.

La carte de résident devrait concerner environ deux millions de personnes.

— **la carte de séjour temporaire** dont la durée de validité sera, au plus, égale à un an, sera délivrée aux visiteurs, aux étudiants, aux étran-

gers venus en France pour exercer une activité professionnelle salariée à titre temporaire et, le cas échéant, à ceux qui ne rempliront pas les conditions pour obtenir la carte de résident.

Si l'étranger est venu en France pour exercer une activité professionnelle, il devra, au préalable, obtenir une autorisation de travail salarié ou non avant que puisse lui être délivrée la carte de séjour temporaire. Cette carte ne sera donc pas une carte unique comme celle de résident.

c) Modification de la procédure d'expulsion

L'article 3 du projet modifie l'article 25 de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Il permet d'expulser les étrangers condamnés à plusieurs peines d'emprisonnement sans sursis d'une durée totale au moins égale à un an. Cette modification permet d'expulser les petits délinquants d'habitude et non plus seulement les grands délinquants qui ont été condamnés à une peine d'emprisonnement d'au moins un an sans sursis (ancien article 25, 7°).

d) L'aide publique à la réinsertion

Cette mesure législative (article 6 du projet de loi) complète les mesures réglementaires prises récemment par le Gouvernement. Le projet de loi ne contient que les dispositions relatives à la perte des droits attachés aux titres de séjour et de travail détenus par les étrangers bénéficiaires de l'aide ainsi qu'à la restitution de ces titres.

2°) Les modifications introduites par l'Assemblée Nationale

a) En ce qui concerne la délivrance de la carte de séjour temporaire, l'Assemblée Nationale :

- a supprimé la condition restrictive d'activité professionnelle « salariée »,
- a exigé des étudiants, la preuve de moyens suffisants d'existence,
- a prévu l'inscription sur la carte de la mention de l'activité professionnelle exercée,
- a ajouté une catégorie supplémentaire de bénéficiaires de la carte, intitulée « membre de famille ».

b) *En ce qui concerne la carte de résident*, l'Assemblée Nationale a adopté :

— a) l'accorde la carte de plein droit aux étrangers qui ont obtenu la carte de conjoint d'un ressortissant français par référence à la loi n° 603 du 17 juillet 1968 (communautaire) du 15 octobre 1968 ainsi qu'aux étrangers qui ont pu résider en France depuis l'âge de dix ans au moins et au moins quinze ans,

— b) a limité le droit au travail pour la marque attache à la carte de résident, au territoire de la France métropolitaine,

— c) a permis aux titulaires de la carte de résident ordinaire ou privilégié de bénéficier de la nouvelle carte de résident dès l'échéance de leur titre, si celle-ci est antérieure à celle de leur titre de séjour, et de bénéficier des droits attachés à la possession de cette nouvelle carte à l'échéance de cette échéance,

— d) a permis aux titulaires d'une carte de séjour temporaire et d'un titre de séjour d'une validité supérieure à un an de recevoir une carte de résident à la première échéance de l'un de ces titres sous la seule réserve de l'aide publique,

— e) a voulu éviter que les étrangers résidant dans les D.O.M. et titulaires d'un titre de séjour, ne renouvellent ce titre en métropole et bénéficient ainsi des dispositions de la loi.

c) *En ce qui concerne l'expulsion*, l'Assemblée Nationale a introduit une condition de durée de cinq ans à l'intérieur de laquelle les condamnations à l'emprisonnement sans sursis devront avoir été prononcées pour rendre possible l'expulsion.

d) L'Assemblée Nationale a adopté sans modification *l'article 6* complétant le dispositif réglementaire de *l'aide publique à la réinsertion*.

Avant de formuler les propositions de votre Commission sur cet article, il convient d'étudier les mesures mises en place par le Gouvernement.

II. — L'aide à la réinsertion dans le pays d'origine

Ce dispositif ne se borne pas à l'aide publique à la réinsertion, il comprend également des allocations de l'UNEDIC ainsi qu'une aide de l'entreprise.

A) *L'aide conventionnelle à la réinsertion*

Le Conseil des Ministres a adopté le 21 mars 1984 une nouvelle ordonnance prise en application de la loi d'habilitation du 20 décembre 1983, qui règle un ensemble de problèmes posés par la réforme du système d'indemnisation du chômage qui est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1984. Parmi ces problèmes figurait celui de la participation de l'UNEDIC au financement d'une aide au retour pour les travailleurs immigrés. Cette ordonnance renvoie pour les mesures d'application à un accord entre les partenaires sociaux qui est intervenue récemment.

1°) **L'ordonnance n° 84-198 du 21 mars 1984 relative au revenu de remplacement des travailleurs involontairement privés d'emploi et portant modification du Code du travail.**

Ce texte est modifié dans ses ambitions en ce qui concerne les problèmes généraux posés par l'indemnisation du chômage, il se borne à prévoir une possibilité de versement en une fois des allocations de chômage dues à certains travailleurs étrangers qui souhaiteraient rentrer dans leur pays d'origine.

Pour ce faire, il insère un article L. 351-15 (nouveau) dans le Code du travail :

a) *les bénéficiaires* de ces mesures sont « les travailleurs étrangers involontairement privés d'emploi » ou pour parler vulgairement les étrangers en chômage. La définition du chômeur qui a droit à un revenu de remplacement est donnée par l'article premier du règlement annexe à la convention du 24 février 1984 relative à l'assurance-chômage. Sont visés à cet article :

- les salariés licenciés,
- les salariés arrivés en fin de contrat à durée déterminée,
- et les salariés démissionnaires pour un motif reconnu légitime par la commission paritaire de l'ASSEDIC.

b) *L'aide accordée aux travailleurs étrangers* consiste en un versement en une seule fois des allocations d'assurance-chômage, soit :

- **l'allocation de base** qui peut varier, selon la durée d'affiliation préalable et l'âge, de 3 à 24 mois d'indemnisation,

— et l'**allocation de fin de droit** qui varie, dans les mêmes conditions, de 6 à 18 mois.

Mais une sérieuse limite est apportée aux droits des travailleurs étrangers: le versement du revenu de remplacement se fera «dans la limite maximum des droits constitués à la date du départ». Cette formule signifie que le travailleur étranger qui décide de regagner son pays, perd la faculté d'obtenir des prolongations éventuelles de durée d'indemnisation; la commission paritaire de l'ASSEDIC peut, en effet, décider de prolonger le versement des allocations dans la limite d'une durée de 3 à 18 mois variant selon l'affiliation préalable et l'âge. Cette possibilité ne peut pas jouer dans le cas présent.

Un accord mettant en place des mesures nécessaires à l'application de cette ordonnance a été conclu le 14 mai 1984.

2°) Le C.N.P.F., la C.G.P.M.E. et les syndicats C.F.D.T., C.F.T.C., C.G.C., C.G.T.-F.O. viennent de signer une **convention relative à l'aide conventionnelle à la réinsertion en faveur des travailleurs étrangers** qui désirent regagner leur pays.

Les conditions d'attribution de l'aide sont les suivantes :

— La convention s'appliquera aux travailleurs étrangers dont la fin du contrat de travail sera intervenue à partir du 2 mai 1984 ainsi qu'aux allocataires en cours d'indemnisation au titre de l'assurance-chômage à la même date.

— Le travailleur doit avoir été occupé dans une entreprise ayant conclu avec l'Etat ou l'O.N.I., directement ou par l'intermédiaire d'un organisme professionnel, une convention destinée à faciliter la réinsertion des travailleurs étrangers dans leurs pays.

Des conditions tenant à la personne du salarié sont également posées. Il devra :

— satisfaire aux conditions d'ouverture de droits prévues par le règlement annexé à la convention du 24 février 1984 pour bénéficier de l'allocation de base,

— bénéficier de l'aide publique à la réinsertion instituée par le décret du 27 avril 1984, c'est-à-dire: ne pas entrer dans l'une des catégories exclues, être majeur de 18 ans, être salarié, à titre permanent, titulaire d'un titre de travail en cours de validité, être involontairement privé d'emploi depuis moins de six mois à la date de la demande; toutefois, sur ce point, la convention considère «comme involontairement privé

d'emploi, le salarié ayant donné sa démission dans le cadre d'une convention signée par son employeur avec l'Etat ou avec l'O.N.I. -

— demander personnellement le bénéfice de l'aide conventionnelle auprès de l'O.N.I. qui transmettra à l'ASSEDIC compétente

L'aide comprend :

— **L'allocation d'assurance-chômage** jusqu'au terme de l'autorisation provisoire de séjour fixée par l'O.N.I.

-- **L'aide conventionnelle proprement dite**, son montant est égal au deux-tiers des droits conventionnels ou du reliquat de ces droits au titre de l'allocation de base et de l'allocation de fin de droits (sans les prolongations) à la date correspondant au dernier jour de l'autorisation provisoire de séjour.

L'aide est versée par l'ASSEDIC en une seule fois et « pour solde de tout droit au regard du régime d'assurance chômage ».

Le régime d'assurance-chômage **a la charge** et la **gestion** de l'aide conventionnelle.

La convention est conclue pour une **durée de deux ans** à compter du 1^{er} avril 1984.

B) L'aide de l'entreprise

Cette aide pourra prendre des formes très diverses. Ses modalités doivent être précisées par une **convention entre l'entreprise**, d'une part, et **l'Etat ou l'Office national d'immigration (O.N.I.)**, d'autre part

Un **exemple d'accord** peut déjà être donné chez **Citroën** qui a passé une **convention avec l'O.N.I.** qui a été signée le 17 mai 1984. Cette convention a été soumise à la consultation des partenaires sociaux dans le cadre du comité central d'entreprise puis des comités d'établissements (10 et 11 mai 1984).

Les aides accordées comportent trois aspects :

— **La contribution de l'entreprise** : l'aide portée par Citroën s'élève à 15 000 F plus le paiement des droits acquis au titre du plan individuel d'acquisition de congés supplémentaires et une réduction de 15 % sur le tarif client des véhicules de marque Citroën, Peugeot ou Talbot

— **La contribution de l'UNEDIC** s'élève à 66 % des droits restant à courir au titre de l'assurance-chômage.

— L'aide de l'Etat à la réinsertion comprend une participation au projet de réinsertion dans la limite de 20 000 F, une participation aux frais de déménagement de 2 500 à 10 000 F et des frais de voyage variant selon la distance et la taille de la famille.

Jusqu'à présent Citroën a recensé 404 travailleurs immigrés sur un total de 10 000, qui vont bientôt bénéficier de ces aides au retour.

C) L'aide publique à la réinsertion

Le décret n° 84-310 du 27 avril 1984 a institué une aide de l'Etat dite « aide publique à la réinsertion » accordée aux travailleurs étrangers « qui quittent la France pour regagner leurs pays d'origine ». Un arrêté apporte des précisions sur les modalités d'évaluation de l'aide.

1°) Les conditions d'attribution sont les suivantes :

a) Une convention préalable

L'aide ne peut être accordée que dans le cadre d'une convention conclue entre l'Etat ou l'Office national d'immigration (O.N.I.) et le dernier employeur ou une organisation professionnelle d'employeurs. (Une telle convention pourrait ne concerner qu'un seul salarié).

b) Condition tenant à la personne du travailleur étranger :

- être majeur de 18 ans,
- être salarié, à titre permanent, titulaire d'un titre de travail en cours de validité,
- être volontairement sans emploi depuis moins de six mois à la date de la demande,
- être personnellement candidat en déposant une demande à l'O.N.I.

c) Travailleurs étrangers exclus du droit à « l'aide à la réinsertion » :

- les salariés bénéficiant d'un régime de libre circulation,
- les salariés assimilés aux nationaux,

les salariés ayant qualité pour obtenir de plein droit une autorisation de travail en raison de leur situation personnelle,

les salariés ayant qualité pour obtenir à nouveau un titre de séjour au titre du regroupement familial

2°) L'aide comprend :

a) *une allocation* « visant à faciliter la réalisation du projet individuel de réinsertion »

• *Objet* : cette aide doit concourir au financement des frais occasionnés par :

- l'achat de biens d'équipement ;
- une formation professionnelle justifiée et agréée par le secrétariat d'Etat chargé des travailleurs immigrés.

• *Montant* : l'allocation ne peut dépasser 20 000 F par bénéficiaire,

• *Versement* : il se fera après le retour dans le pays d'origine, sauf achat de matériel ou frais de formation en France

b) *Les frais de voyage*

• *Par avion*

- personnes concernées : le demandeur, son conjoint, ses enfants mineurs de 18 ans

- montant de l'allocation : prix du billet d'avion au tarif le moins élevé.

- forme : bon de transport pour des billets non cessibles et non transférables

• *Autres moyens de transport*

personnes concernées : le demandeur, son conjoint.

montant : allocation forfaitaire calculée sur le voyage aérien correspondant au tarif en vigueur à la date de la convention

versement : en France, avant le départ

c) *Une allocation journalière de déménagement.*

— *Montant*

Destination	Personnes ouvrant droit à l'allocation	Demandeur	Conjoint	Enfants (pour chacun d'eux)	Montant total maximum
Europe y compris la Turquie		2 500 F	1 000 F	800 F	6 700 F
Hors d'Europe		4 000 F	2 000 F	1 000 F	10 000 F

— *Versement* : en France, avant le départ.

3°) **Dispositions diverses**

— Les aides seront versées « **dans la limite des crédits disponibles** ».

— L'aide personnelle accordée au travailleur étranger pourra s'ajouter aux aides prises par le dernier employeur ou son organisme professionnel dans le cadre de la convention initiale.

*
* *

Afin que ce dispositif réglementaire puisse entrer en vigueur, il est nécessaire que soit posée par voie législative l'obligation pour les bénéficiaires de l'aide publique de restituer leurs titres de séjour et de travail et de perdre ainsi les droits qui s'y attachent.

Cette obligation avait déjà été prévue dans le dispositif législatif complet d'aide au retour voté par le Sénat le 2 mai 1984 sur la proposition de loi de M. Edouard Bonnefous.

Votre commission vous proposera donc de reprendre dans ce texte ces dispositions complètes et cohérentes qui contrastent avec les décisions éparpillées et partielles du Gouvernement.

TROISIEME PARTIE

LA POSITION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

I. — L'appréciation de la commission sur l'institution des titres uniques de travail et de séjour

Votre commission laisse le soin à la commission saisie au fond de présenter les modifications qui lui sembleront utiles sur les cinq premiers articles du projet de loi. Elle se bornera à présenter une appréciation générale sur ces dispositions qui lui semblent incompatibles avec la politique de contrôle des flux migratoires prônée depuis quelque temps par le Gouvernement.

Mme Georgina Dufoix, Secrétaire d'Etat chargée de la famille et des immigrés déclare fin février, en présentant à Paris la manifestation qu'organisait le Conseil de l'Europe, les 20 et 21 mars 1984 à Strasbourg sur le thème : « Les étrangers en Europe : une menace ou un atout ? » : « Je ne souhaite pas aggraver le chômage en France en laissant la porte ouverte aux travailleurs immigrés »... « Le Gouvernement français sera très ferme : la France ne peut plus accueillir des travailleurs étrangers ».

Or que fait le Gouvernement ?

« Dans un premier temps, par un décret du 8 mars 1984 et une circulaire du 13 avril 1984, il assouplit le régime des cartes de travail en étendant leur durée de validité et leur éventail d'activités professionnelles ; il accroît le nombre des étrangers qui peuvent bénéficier de plein droit de la carte C valable dix ans pour toute activité professionnelle.

Dans un deuxième temps, il présente au Parlement ce projet de loi qui simplifie à l'extrême le régime des titres de séjour et de travail en les fondant en un titre unique, en les réduisant au nombre de deux et en accordant la carte de résident, valable dix ans et renouvelable de plein droit, à des catégories très étendues d'étrangers puisque M. Roger Rouquette, rapporteur de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, les estime au nombre de deux millions.

Cette carte donne aux étrangers la possibilité d'exercer toute profession de leur choix sur l'ensemble du territoire métropolitain. Le seul motif impérieux de refus est de taille puisqu'il consiste en une menace pour l'ordre public. De plus, aucun contrôle sérieux des moyens d'existence des étrangers en France n'est effectué. Enfin, la carte est délivrée de plein droit à des catégories très nombreuses d'étrangers. Il est clair que la grande majorité des étrangers détiendra une carte de résident, la carte de séjour temporaire devenant de plus en plus marginale.

Ces règles nouvelles alliées aux larges possibilités de régularisation qui ont été ouvertes aux « clandestins », par la loi du 29 octobre 1981, rendent l'immigration vers la France de plus en plus tentante pour les étrangers et ne peuvent qu'aboutir à un accroissement des flux migratoires que le Gouvernement prétend contrôler.

Ces législations combinées incitent, dans un premier temps, les étrangers à entrer clandestinement en France, puis à faire régulariser leur situation et à obtenir au bout d'un certain temps un titre de séjour et de travail quasi permanent. Si tel est le but poursuivi par le Gouvernement, qu'il ait le courage de le dire et de tenir aux Français un langage qui soit en accord avec les lois qu'il fait voter au Parlement.

Quant à la modification concernant l'expulsion, elle semble à la fois bien timide et peu nuancée ; timide, en ce qu'elle ne va pas jusqu'à rendre passible de l'expulsion tout étranger ayant été condamné à une peine d'emprisonnement sans sursis qui est déjà une peine grave pour notre droit pénal ; peu nuancée, en ce qu'elle n'établit pas une distinction assez nette entre les réfugiés politiques et les autres étrangers.

Votre commission, fidèle à elle-même et aux textes votés par le Sénat vous propose de reprendre dans le projet de loi qui vous est soumis les dispositions de la proposition de loi tendant à faciliter le retour volontaire des travailleurs étrangers dans leur pays, adoptée par la Haute Assemblée le 2 mai 1984.

II. — Les propositions de la commission

Votre commission vous propose ainsi de reprendre le dispositif complet et réaliste d'aide au retour qui a été adopté par le Sénat. Elle espère que ce dispositif pourra se substituer aux mesures disparates d'aide à la réinsertion décidées par le Gouvernement. Ces mesures se

contredisent d'ailleurs avec la nouvelle réglementation des cartes de travail et le projet de loi. Ces dernières dispositions incitent les étrangers à s'installer en France alors que les premières ont pour but de les inciter à retourner dans leur pays d'origine. Ce manque de cohérence est, cependant, limité par la faiblesse des moyens financiers mis en œuvre pour l'aide à la réinsertion ; il est peu probable que les étrangers seront incités à rentrer dans leur pays par les faibles sommes qui seront mises à leur disposition pour ce faire. Trop d'incohérences arrivent ainsi à s'annuler les unes les autres !

Votre commission vous propose donc d'ajouter à la fin du projet de loi le contenu de la proposition de loi adoptée par le Sénat le 2 mai 1984.

Art. 6

Institution du principe de l'aide au retour

Cet article pose le principe de la restitution des titres de séjour et de travail par les bénéficiaires de l'aide publique à la réinsertion, ainsi que la perte des droits qui s'y attachent. Il constitue la partie législative du dispositif d'aide à la réinsertion mis en place par le Gouvernement et conditionne son application.

Dans la mesure où le Sénat a adopté un dispositif complet d'aide au retour qui lui est propre et qu'il entend substituer au dispositif gouvernemental, il est logique que votre commission vous propose de remplacer la rédaction de l'article 6 par le contenu de l'article premier de la proposition de loi sénatoriale, qui pose le principe d'une aide au retour **volontaire** des travailleurs immigrés et fixe un terme à l'application du texte.

Votre commission estime, en effet, qu'une expérience limitée dans le temps (au 31 décembre 1985) permettrait de définir les différentes catégories d'étrangers bénéficiaires de l'aide et de moduler l'action entreprise en fonction des résultats obtenus.

Tel est le but de l'amendement que votre commission vous propose d'adopter à l'article 6.

Article additionnel après l'article 6

Définition des bénéficiaires et conditions d'attributions de l'aide au retour

Votre commission vous propose d'introduire par cet article additionnel, le contenu de l'article 2 de la proposition de loi.

Les bénéficiaires de l'aide au retour sont **les travailleurs étrangers permanents**. Votre commission a ainsi retenu la définition donnée par l'Office National d'Immigration (O.N.I.) du travailleur permanent. Elle inclut certains travailleurs exerçant une activité temporaire tels que les stagiaires professionnels, certains travailleurs détachés en France par des entreprises étrangères, certains artistes du spectacle et les employés des entreprises du travail temporaire. Elle exclut, en revanche, les saisonniers, les frontaliers et la quasi-totalité des travailleurs temporaires titulaires d'une autorisation provisoire de travail. Seuls les titulaires d'une carte de travail peuvent être considérés comme permanents.

Les ressortissants des Etats-membres de la Communauté Economique Européenne au sein de laquelle est instaurée la libre circulation et le libre établissement des personnes ne peuvent pas, bien entendu, recevoir cette aide au retour.

Les bénéficiaires de l'aide doivent également **avoir été licenciés**.

Enfin, **l'attribution de l'aide :**

— est subordonnée au retour de l'étranger et de sa famille dans le pays d'origine, dans un délai de deux mois à compter du licenciement,

— interdit aux bénéficiaires de revenir travailler sur le territoire français, condition qui a été critiquée mais sans laquelle tout système d'aide au retour devient inopérant.

Article additionnel après l'article 6

Contenu de l'aide au retour

Votre commission, reprenant dans cet article les dispositions de l'article 3 de la proposition de loi, énumère les diverses composantes de l'aide au retour qui devrait regrouper :

1. **le montant annuel du revenu de remplacement** qui comprend, selon les termes de l'ordonnance du 21 mars 1984, **l'allocation de base**

suivie éventuellement de l'**allocation de fin de droits** selon la durée d'indemnisation en allocation de base (qui peut aller de six à dix-huit mois) ;

2. le montant annuel des allocations familiales majorées du complément familial pour les travailleurs étrangers dont la famille est regroupée en France. Pour ceux dont l'épouse et les enfants sont demeurés au pays, les travailleurs ont droit au montant annuel de l'indemnité pour charges de famille versée par la France pour ces enfants, qui varie selon la convention de sécurité sociale signée avec le pays d'origine.

3. une indemnité forfaitaire représentative de la rémunération d'un stagiaire de la formation professionnelle pendant six mois. Les stages de formation professionnelle ont une durée globale d'environ six mois. Il semble donc équitable d'accorder aux étrangers qui pourraient bénéficier de cette formation s'ils étaient restés en France le montant de la rémunération d'un stagiaire qui peut être évalué forfaitairement à 20 000 F.

4. les indemnités de préavis, de licenciement et de congés payés. Il faut rappeler, à cette occasion, le délai de carence « congés payés » qui décale le point de départ du versement des allocations par les ASSE-DIC ; les allocations ne sont dues qu'à l'expiration du nombre de jours correspondant aux indemnités compensatrices de congés payés versées par le dernier employeur ou aux congés payés acquis au titre du dernier emploi si celui-ci relève d'une caisse de congés payés (art. 35 du règlement annexe à la convention du 24 février 1984 relative à l'assurance-chômage) ;

5. une indemnité représentative des frais de voyage. Votre commission estime normal d'indemniser le travailleur étranger des frais de voyage encourus pour retourner dans son pays. Ces frais peuvent être peu élevés pour des pays proches (Maghreb...). Ils peuvent l'être beaucoup plus dans le cas de l'Afrique Noire par exemple et peser lourdement sur le « pécule » dont disposerait le candidat au retour. Il serait vraiment regrettable que la décision du travailleur étranger soit suspendue au simple prix de son billet de voyage. Cette indemnité devrait être modulée, par voie réglementaire, selon le nombre de membres de la famille ainsi que selon la distance qui sépare la France du pays d'origine.

Ainsi en prenant pour exemple un travailleur étranger, ouvrier qualifié de quarante ans, ayant dix ou quinze ans d'ancienneté, disposant d'un salaire mensuel de base de 4 500 F et cotisant régulièrement aux divers régimes de vieillesse (Sécurité Sociale - la Caisse nationale de

Retraite Ouvrière (C.N.R.O.) et la Caisse nationale de Prévoyance ouvrière (C.N.P.O.), pour l'indemnité de départ à la retraite) ainsi qu'aux ASSEDIC, l'aide au retour devrait atteindre le montant suivant :

Composants de l'aide au retour	10 ans d'activité	15 ans d'activité
Chômage	40 600	40 600
Allocations familiales	4 368 (1)	27 995 (2)
Formation professionnelle	27 500	27 500
Indemnité de préavis	9 000	9 000
Indemnité de licenciement	5 600	9 000
Indemnité de congés payés	4 500	4 500
Total	91 568	118 595
Frais de voyage	+ frais de voyage	+ frais de voyage

(1) hypothèse du travailleur marocain dont les quatre enfants résident au Maroc

(2) hypothèse maximale du travailleur étranger dont les quatre enfants résident en France.

L'aide telle qu'elle vient d'être définie pourrait ainsi atteindre un montant variant entre 91 500 F et 118 500 F selon l'hypothèse de travail choisie. Il faudrait ajouter à cette somme l'indemnité de voyage qui varierait en fonction du pays d'origine et des charges de famille.

A cette aide pourraient bien entendu s'ajouter diverses mesures prises par les entreprises qui seraient libres d'accorder tous les avantages qu'elles désireraient à leurs travailleurs sans être astreintes à aucune formalité particulière.

Le montant de l'aide ainsi définie est nettement supérieur à ce que propose le Gouvernement.

Enfin, en ce qui concerne **le mode de versement de l'aide**, votre commission estime préférable de ne verser au bénéficiaire avant son départ que l'indemnité représentative des frais de voyage ainsi que les indemnités de préavis, de licenciement et de congés payés qui devraient lui permettre de faire face à ses premiers besoins. Les autres versements pourraient être effectués par l'intermédiaire du consulat français dans le pays d'origine, pour moitié dès son arrivée dans son pays et pour moitié, un an après.

Il semble par ailleurs nécessaire pour la réussite de l'entreprise d'associer le pays d'origine à la mise en œuvre de l'aide au retour. Une question aussi importante ne saurait être traitée sans que chaque pays concerné soit non seulement consulté mais étroitement lié au fonctionnement du dispositif.

La meilleure façon d'« intégrer » les pays concernés au dispositif de l'aide est de mentionner dans le texte même **la conclusion d'un accord bilatéral** qui devra prévoir certaines modalités d'application et pourra également comporter des mesures destinées à garantir à la France l'application loyale et scrupuleuse des dispositions législatives et réglementaires prévoyant l'aide au retour. La France est prête à apporter son soutien financier aux étrangers qui désireraient regagner leur pays natal mais elle ne peut à elle seule éviter que certaines déviations se produisent et, en particulier, que les bénéficiaires de l'aide reviennent travailler en France. Le pays d'origine devrait ainsi garantir la loyauté de ses ressortissants et prendre les dispositions nécessaires pour que de semblables abus ne puissent se produire (contrôle à la frontière, contrôle de l'emploi des fonds, etc.).

Tels sont les buts de l'amendement que vous propose votre commission.

Article additionnel après l'article 6

Restitution des titres de séjour et de travail et interdiction de toute nouvelle autorisation de travail

Dans cet article additionnel, votre commission prévoit, comme le présent projet de loi, de faire restituer leurs titres de séjour et de travail, aux bénéficiaires de l'aide (article 4 de la proposition de loi). Elle précise également qu'une nouvelle autorisation de travail ne pourrait plus leur être délivrée.

Ces deux mesures seraient nécessaires à l'efficacité d'un texte de loi qui a pour but d'aider les étrangers à se réinsérer dans de bonnes conditions dans leur pays d'origine, mais qui ne saurait pour autant se désintéresser de l'effort de solidarité ainsi consenti par les Français et aboutir à le priver de tout effet.

Article additionnel après l'article 6

Sanction des fraudes

Cet article reprend les dispositions de l'article 5 de la proposition de loi qui prévoit des sanctions si l'aide a été perçue à la suite de fraudes (fausses déclarations, fausse identité...) ou si le bénéficiaire est revenu travailler en France.

Votre commission vous propose que le bénéficiaire de l'aide soit astreint à restituer les sommes indûment perçues et que, s'il est dans l'impossibilité de le faire, il soit expulsé hors du territoire national.

Article additionnel après l'article 6

Mesures réglementaires d'application de la loi

Votre commission vous propose de reprendre dans cet article les dispositions de l'article 6 de la proposition de loi et de faire prendre par des décrets en Conseil d'Etat, les nombreuses mesures d'application rendues nécessaires par les dispositions de la proposition de loi, telles que les règles de fixation du montant de l'indemnité représentative des frais de voyage, de l'indemnité représentative de la formation professionnelle, de l'autorité qui exigera la restitution des sommes indûment perçues, de l'autorité à laquelle seront restitués les titres de séjour et de travail, de l'organisme qui sera chargé de dresser le bilan d'application du texte...

Article additionnel après l'article 6

Bilan d'application de la loi

Votre commission vous propose de reprendre à cet article les dispositions de l'article 7 de la proposition de loi qui est la conséquence de la date limite d'application de la loi fixée au 31 décembre 1985.

Elle estime en effet préférable de limiter dans le temps le dispositif de l'aide au retour afin de pouvoir, à la lecture du rapport d'application du texte, en tirer tous les enseignements nécessaires pour la poursuite ou l'arrêt de l'expérience. Le rapport devrait être présenté au Parlement avant le terme fixé à l'application du texte.

INTITULÉ DU PROJET DE LOI

Votre commission vous propose, afin de tirer les conséquences des amendements qu'elle vous a précédemment présentés, de modifier l'intitulé du projet de loi et d'y faire figurer le titre de la proposition de loi adoptée par le Sénat le 2 mai 1984.

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

Article 6

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Une aide au retour volontaire des travailleurs étrangers est instituée jusqu'au 31 décembre 1985.

Amendement :

Article additionnel après l'article 6 (article 7 nouveau).

Cette aide est attribuée aux travailleurs étrangers permanents, non ressortissants des Etats membres de la Communauté économique européenne et ayant fait l'objet d'un licenciement.

Son attribution est subordonnée au retour du travailleur, de son conjoint et de ses enfants mineurs dans leur pays d'origine, dans un délai de deux mois à compter du licenciement. Elle interdit pour le bénéficiaire et les membres susmentionnés de sa famille tout travail ultérieur, rémunéré ou non, sur le territoire français.

Amendement :

Article additionnel après l'article 6 (article 8 nouveau).

L'aide au retour regroupe :

a) la somme correspondant au montant apprécié à la date du licenciement et dû au travailleur étranger au titre :

— des allocations de chômage visées à l'article L 351.3 du code du travail,

— ainsi que des allocations familiales dans la limite des droits constitués à la date du départ ;

- b) une indemnité forfaitaire représentative de la rémunération d'un stagiaire de la formation professionnelle, pendant six mois ;
- c) les indemnités de préavis, de licenciement et de congés payés ;
- d) une indemnité représentative des frais de voyage

Le travailleur étranger perçoit, avant son départ, les indemnités visées aux c) et d) ci-dessus. Les autres versements qui sont attribués pour moitié dans le pays d'origine et pour moitié un an après, le cas échéant dans le cadre d'un accord bilatéral conclu avec le pays dont est ressortissant le bénéficiaire de l'aide.

Amendement : Article additionnel après l'article 6 (article 9 nouveau).

Les travailleurs étrangers bénéficiaires de l'aide au retour et les membres de leur famille mentionnés au second alinéa de l'article 7 (nouveau) restituent leurs titres de séjour et de travail lors du premier versement de cette aide.

Aucune autorisation de travail salarié ou non salarié ne peut plus être délivrée à aucun d'entre eux.

Amendement : Article additionnel après l'article 6 (article 10 nouveau).

I. La restitution des sommes reçues est exigée de quiconque

- a perçu l'aide au retour, soit en faisant de fausses déclarations, soit en prenant un faux nom ou une fausse qualité, soit en fournissant de faux renseignements,
- a perçu en totalité ou en partie l'aide au retour et travaille à nouveau en France ; il en est de même si l'un des membres de sa famille mentionnés au second alinéa de l'article 7 (nouveau) travaille en France, en contrevention des dispositions des articles 7 (nouveau), deuxième alinéa et 9 (nouveau).

II. En conséquence, le premier alinéa de l'article 23 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers est remplacé par les dispositions suivantes

« Art. 23. — Sous réserve des dispositions de l'article 25, l'expulsion peut être prononcée par arrêté du ministre de l'Intérieur

« — si la présence sur le territoire français d'un étranger constitue une menace grave pour l'ordre public ;

« — si un étranger n'est pas en mesure de restituer les sommes indûments perçues au titre de l'aide au retour, qui lui sont réclamées en application de l'article 10 (nouveau), I, de la loi n° du . ».

Amendement 1 Article additionnel après l'article 6 (article 11 nouveau)

Des décrets en Conseil d'Etat déterminent les conditions d'application de la présente loi.

Amendement 1 Article additionnel après l'article 6 (article 12 nouveau).

Un rapport d'application de la loi est présenté au Parlement avant le 31 décembre 1985.

INTITULÉ DU PROJET DE LOI

Amendement 1 Rédiger comme suit l'intitulé du projet de loi :

Projet de loi portant modification de l'ordonnance n° 45.2658 du 2 novembre 1945 et du code du travail, relatif aux étrangers séjournant en France et tendant à faciliter le retour volontaire des travailleurs étrangers dans leur pays.

CONCLUSION

Votre commission ne peut que dresser un constat d'incohérence de ce projet de loi qui regroupe à la suite les unes des autres des dispositions qui tendent à la fois à inciter les étrangers à s'établir en France, à faciliter leur expulsion et à compléter l'aide à la réinsertion. Les meilleures volontés s'y perdent et ne savent plus où veut en venir le Gouvernement.

La Commission des Affaires Sociales, fidèle à sa doctrine et au vote du Sénat, vous propose de substituer au dispositif gouvernemental, l'aide au retour inspirée de la proposition de loi de M. Edouard Bonnefous.

Elle est d'ailleurs confortée dans sa position par un sondage SOIRES publié en février 1984 qui révélait que 67 % des Français étaient favorables à une « prime de retour » versée aux immigrés, que 29 % y étaient opposés et que 4 % seulement étaient sans opinion. Le sujet intéresse visiblement nos concitoyens et ils sont prêts à l'accueillir favorablement. C'est pourquoi nous reprenons notre texte qui a le mérite de proposer une solution simple et globale alors que les mesures gouvernementales qui sont éparpillées et sans but défini, ne peuvent que rebuter ceux auxquels elles s'appliquent. Les récents mouvements de grève qui se sont produits chez Citroën en sont la preuve.

Votre commission ne prétend pas que la solution qu'elle propose est parfaite ; il lui semble cependant qu'elle est plus adaptée que la réponse gouvernementale aux problèmes qui se posent actuellement et elle vous demande de réitérer, sur ce projet de loi, le vote déjà émis le 2 mai 1984.