

ASSEMBLÉE NATIONALE

SÉNAT

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

NEUVIÈME LÉGISLATURE

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991-1992

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991-1992

Enregistre à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 21 janvier 1992.

Annexe au procès verbal de la séance du 21 janvier 1992

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE
PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION
DU PROJET DE LOI *portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du
2 novembre 1945 modifiée, relative aux conditions d'entrée et de
séjour des étrangers en France.*

PAR M. MICHEL PEZET

Député

PAR M. PAUL MASSON

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larche, *senateur, président* ; Gerard Gouzes, *depute, vice-president* ; Paul Masson, *senateur* ; Michel Pezet, *depute, rapporteurs*.

Membres titulaires : MM. Christian Bonnet, Paul Graziani, Bernard Laurent, Guy Allouche, Charles Lederman, *senateurs* ; MM. Michel Suchod, François Colcombet, Yves Durand, Jacques Toubon, Francis Delattre, *deputés*.

Membres suppléants : MM. Germain Authie, Michel Dreyfus-Schmidt, Jean-Marie Girault, Lucien Lanier, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, Jean-Pierre Tizon, *senateurs* ; MM. François Massot, Jacques Floch, Jean-Claude Blin, Mme Nicole Catala, MM. Pascal Clement, Jean-Jacques Hyst, Gilbert Millet, *deputés*.

Voir les numeros .

Assemblée nationale : 1ere lecture : 2338, 2491 et T.A. 603

2eme lecture : 2544

Sénat : 1ere lecture : 227, 235 et T.A. 95 (1991-1992).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSE GENERAL	3
TEXTE ELABORE PAR LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE ...	6
TABLEAU COMPARATIF	9

Mesdames, Messieurs,

La commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France s'est réunie le mardi 21 janvier 1992 au Palais du Luxembourg.

Elle a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau qui a été ainsi constitué :

M. Jacques Larché, sénateur, président,

M. Gérard Gouzes, député, vice-président.

La commission a ensuite désigné MM. Paul Masson, sénateur, et Michel Pezet, député, respectivement rapporteurs pour le Sénat et l'Assemblée nationale.

M. Michel Pezet a regretté que le projet de loi soit venu en discussion trop rapidement pour permettre des consultations approfondies et que la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme n'ait pu se prononcer que le jour même de l'examen du texte au Sénat sur l'article 7 bis relatif au maintien en zone de transit des étrangers qui n'ont pas été autorisés à entrer sur le territoire français.

Il a cependant souligné que ce dispositif comblait un vide juridique.

Constatant que le Sénat avait adopté le texte de l'article 7 bis conforme, il a indiqué qu'il proposerait à la commission mixte de retenir un article additionnel après cet article, tendant à permettre

aux associations humanitaires d'apporter une assistance aux étrangers maintenus dans la zone de transit pendant le temps de leur séjour.

M. Paul Masson a exposé qu'il regrettait, comme M. Michel Pezet, la relative précipitation dont avait fait preuve le Gouvernement en inscrivant le projet de loi à l'ordre du jour de la présente session extraordinaire.

M. Jacques Larché a indiqué que les dispositions du règlement du Sénat comme celles du règlement de l'Assemblée nationale, excluant l'adoption de tout amendement remettant en cause un article adopté conforme par les deux assemblées, devaient recevoir application dans le cadre de la commission mixte paritaire.

M. Gérard Gouzes a estimé que l'amendement présenté par M. Michel Pezet ne pouvait être considéré comme étant en contradiction avec l'article 7 bis adopté conforme par les deux assemblées mais qu'il y apportait une addition compatible.

Après cet échange de vues, la commission a procédé à l'examen des articles du projet de loi restant en discussion.

Après une intervention de Mme Nicole Catala et de M. Michel Dreyfus-Schmidt, elle a, retenant la notion d'entreprise de transport, adopté les articles 3 et 7 dans le texte du Sénat.

De même, elle a adopté l'article 4 relatif aux rapports présentes au Parlement dans le texte du Sénat.

La commission a ensuite procédé à une discussion sur l'amendement présenté par M. Michel Pezet tendant à insérer après l'article 7 bis les dispositions précédemment présentées autorisant l'intervention des associations humanitaires dans les zones de transit.

M. Michel Pezet a estimé que cette mesure améliorerait sensiblement le dispositif, soulignant que ces associations apportaient déjà aujourd'hui une aide aux étrangers retenus aux frontières.

M. Paul Masson a indiqué que l'amendement proposé, en prévoyant un mécanisme commun au régime de la rétention administrative, défini par l'article 35 bis de l'ordonnance, et à celui de la zone de transit, déterminé par le projet de loi, se révélait opérer un rapprochement inacceptable entre deux dispositifs de natures tout à fait différentes.

Il a ajouté que les dispositions de l'amendement donnant compétence dans ce domaine aux associations visées à l'article 2-1 du code de procédure pénale, c'est à dire aux associations ayant pour

objet de lutter contre le racisme et les discriminations, jetaient une suspicion infondée sur le mécanisme de la zone de transit.

M. Michel Pezet a indiqué que, dans la forme, l'amendement pouvait être rectifié pour éviter ces différentes critiques, tout en rappelant l'utilité au fond de l'adjonction proposée.

Mme Nicole Catala a critiqué le principe d'un amendement tendant à l'insertion d'un article additionnel dans les conditions proposées par le rapporteur pour l'Assemblée nationale. Sur le fond, elle a estimé que le dispositif pourrait se révéler en contradiction avec les prescriptions de la convention de Schengen et conduisait à confier aux associations humanitaires un rôle excessif.

M. François Colcombet a indiqué que l'adjonction proposée apparaissait au contraire donner à ces associations une mission utile.

M. Gérard Gouzes a pour sa part estimé de même que l'amendement complétait opportunément le dispositif.

M. Jacques Toubon a exposé qu'à son sens l'amendement se révélait en contradiction avec le mécanisme essentiellement administratif défini par le projet de loi, en accordant aux associations le pouvoir d'engager diverses actions devant les juridictions judiciaires.

Puis, la commission mixte a été appelée par M. Jacques Larché à se prononcer sur la recevabilité de l'amendement : un partage égal des voix ayant été constaté sur ce point, cette recevabilité n'a pas été retenue ; la commission, dès lors, ne s'est pas déterminée sur le fond de l'amendement.

Enfin, la commission a voté sur l'ensemble du projet de loi.

Après que M. Michel Pezet eut indiqué que les membres de la commission mixte paritaire appartenant aux groupes socialistes de l'Assemblée nationale et du Sénat ne participeraient pas au vote, la commission mixte a adopté l'ensemble des dispositions du projet de loi restant en discussion.

TEXTE ELABORÉ PAR LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Art. 3.

Il est inséré, après l'article 20 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée un article 20 bis ainsi rédigé :

•Art. 20 bis. - I - Est punie d'une amende d'un montant maximum de 10.000 F l'entreprise de transport aérien ou maritime qui débarque sur le territoire français, en provenance d'un autre Etat, un étranger non ressortissant d'un état membre de la Communauté économique européenne et démuné du document de voyage et, le cas échéant, du visa requis par la loi ou l'accord international qui lui est applicable à raison de sa nationalité.

•Le manquement est constaté par un procès-verbal établi par un fonctionnaire appartenant à l'un des corps dont la liste est définie par décret en Conseil d'Etat. Copie du procès-verbal est remise à l'entreprise de transport intéressée. Le manquement ainsi relevé donne lieu à une amende prononcée par le ministre de l'intérieur. L'amende peut être prononcée autant de fois qu'il y a de passagers concernés. Son montant est versé au Trésor public par l'entreprise de transport.

•L'entreprise de transport a accès au dossier et est mise à même de présenter ses observations écrites dans un délai d'un mois sur le projet de sanction de l'administration. La décision du ministre, qui est motivée, est susceptible d'un recours de pleine juridiction.

•Le ministre ne peut infliger d'amende à raison de faits remontant à plus d'un an.

•II. - L'amende prévue au premier alinéa du présent article n'est pas infligée :

•1° lorsque l'étranger non ressortissant d'un Etat membre de la Communauté économique européenne qui demande l'asile a été admis sur le territoire français ou lorsque la demande d'asile n'était pas manifestement infondée ;

-2° lorsque l'entreprise de transport établit que les documents requis lui ont été présentés au moment de l'embarquement ou lorsque les documents présentés ne comportent pas un élément d'irrégularité manifeste.

«III. - Les dispositions du présent article sont applicables à l'entreprise de transport routier exploitant des liaisons internationales en provenance d'un Etat non partie à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, sous la forme de lignes régulières, de services occasionnels ou de navette, à l'exclusion des trafics frontaliers. Le taux de l'amende est fixé dans ce cas à un montant maximum de 5.000 F par passager concerné.

«Si une telle entreprise n'a pu procéder à la vérification du document de voyage et, le cas échéant, du visa des passagers empruntant ses services, elle est exonérée de l'amende prévue au précédent alinéa, à condition d'avoir justifié d'un contrôle à l'entrée sur le territoire d'une des parties contractantes à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 ou, à défaut d'un tel contrôle, à condition d'y avoir fait procéder à l'entrée sur le territoire français par les services compétents.»

Art. 4.

Le Gouvernement présentera avant le 1er juin 1993, ainsi qu'un an après l'entrée en vigueur de la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, un rapport au Parlement sur l'application de l'article 20 bis de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée sur le territoire métropolitain et sur l'application de réglementations similaires dans les Etats signataires de la convention. Ces rapports analyseront les conséquences de l'entrée en vigueur de la présente loi, notamment en ce qui concerne la responsabilité des entreprises de transport, et plus particulièrement celles assurant des liaisons en provenance et à destination des Etats parties à ladite convention.

.....

Art. 7.

Il est inséré dans l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée un article 35 *ter* ainsi rédigé :

« Art. 35 *ter*. - Lorsque l'entrée en France est refusée à un étranger non ressortissant d'un Etat membre de la Communauté économique européenne, l'entreprise de transport aérien ou maritime qui l'a acheminé est tenue de ramener sans délai, à la requête des autorités chargées du contrôle des personnes à la frontière, cet étranger au point où il a commencé à utiliser le moyen de transport de cette entreprise, ou en cas d'impossibilité, dans l'Etat qui a délivré le document de voyage avec lequel il a voyagé ou en tout autre lieu où il peut être admis.

-Les dispositions de l'alinéa précédent sont applicables lorsque l'entrée en France est refusée à un étranger en transit aérien ou maritime :

« 1° si l'entreprise de transport qui devait l'acheminer dans le pays de destination ultérieure refuse de l'embarquer ;

« 2° si les autorités du pays de destination lui ont refusé l'entrée et l'ont renvoyé en France.

« Lorsqu'un refus d'entrée a été prononcé, et à compter de cette décision, les frais de prise en charge de l'étranger non ressortissant d'un Etat membre de la Communauté économique européenne, pendant le délai nécessaire à son réacheminement, ainsi que les frais de réacheminement, incombent à l'entreprise de transport qui l'a débarqué en France.

-Les dispositions des premier et cinquième alinéas du présent article sont applicables à l'entreprise de transport routier exploitant des liaisons internationales sous la forme de lignes régulières, de services occasionnels ou de navette, à l'exclusion des trafics frontaliers.-

.....

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Art premier et 2

Conformes

Art. 3

Il est rétabli dans l'ordonnance n° 45 2658 du 2 novembre 1945 précitée un article 20 ainsi rédigé :

« Art. 20. I. Est punie d'une amende d'un montant maximum de 10 000 F l'entreprise de transport aérien ou maritime qui débarque sur le territoire français, en provenance d'un autre Etat, un étranger non ressortissant d'un Etat membre de la Communauté économique européenne et démuné du document de voyage et, le cas échéant, du visa requis par la loi ou l'accord international qui lui est applicable a raison de sa nationalité

« Le manquement est constaté par un procès-verbal établi par un fonctionnaire appartenant à l'un des corps dont la liste est définie par décret en Conseil d'Etat. Copie du procès-verbal est remise au transporteur intéressé. Le manquement ainsi relevé donne lieu à une amende prononcée par le ministre de l'intérieur. L'amende peut être prononcée autant de fois qu'il y a de passagers concernés. Son montant est versé au Trésor public par le transporteur

« Le transporteur a accès au dossier et est mis à même de présenter ses observations écrites dans un délai d'un mois sur le projet de sanction de l'administration. La décision du ministre, qui est motivée, est susceptible d'un recours de pleine juridiction

« Le ministre ne peut infliger d'amende à raison de faits remontant à plus d'un an

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Art premier et 2

Conformes

Art. 3.

Il est inséré, après l'article 20 de l'ordonnance précitée, un article 20 bis ainsi rédigé :

Art. 20 bis

nationalité

« Le manquement

remise à
l'entreprise de transport intéressée. Le manquement

est versé au Trésor public par
l'entreprise de transport

« L'entreprise de transport a accès au dossier et est mise à même

juridiction

« Alinéa sans modification.

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

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

•II L'amende prévue au premier alinéa du présent article n'est pas infligée

•II Alinea sans modification

•1° lorsque l'étranger non ressortissant d'un Etat membre de la Communauté économique européenne qui demande l'asile a été admis sur le territoire français ou lorsque la demande d'asile n'était pas manifestement infondée ;

1° Sans modification ;

•2° lorsque le transporteur établit que les documents requis lui ont été présentés au moment de l'embarquement ou lorsque les documents présentés ne comportent pas un élément d'irrégularité manifeste

•2 lorsque l'entreprise de transport établit
... manifeste.

•III Les dispositions du présent article sont applicables à l'entreprise de transport routier exploitant des liaisons internationales en provenance d'un Etat non partie à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, sous la forme de lignes régulières, de services occasionnels ou de navette, à l'exclusion des trafics frontaliers. Le taux de l'amende est fixé dans ce cas à un montant maximum de 5 000 F par passager concerné

•III Sans modification •

•Si une telle entreprise n'a pu procéder à la vérification du document de voyage et, le cas échéant, du visa des passagers empruntant ses services, elle est exonérée de l'amende prévue au précédent alinéa, à condition d'avoir justifié d'un contrôle à l'entrée sur le territoire d'une des parties contractantes à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 ou, à défaut d'un tel contrôle, à condition d'y avoir fait procéder à l'entrée sur le territoire français par les services compétents •

Art. 4.

Art. 4.

Le Gouvernement présentera avant le 1er juin 1993 un rapport au Parlement sur l'application de l'article 20 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée sur le territoire métropolitain et sur l'application de réglementations similaires dans les Etats signataires de la convention signée à Schengen le 19 juin 1990. Ce rapport analysera les conséquences de l'entrée en vigueur de la présente loi, notamment en ce qui concerne la responsabilité des transporteurs, et plus particulièrement ceux assurant les liaisons en provenance et à destination des Etats parties à ladite convention.

Le Gouvernement ...
... 1993, ainsi qu'un an après l'entrée en vigueur de la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, un rapport au Parlement sur l'application de l'article 20 bis de l'ordonnance ...

... convention. Ces rapports analyseront les conséquences ...

... responsabilité des entreprises de transport, et plus particulièrement celles assurant ...

... convention.

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

Art 5 et 6

Conformes

Art 7

Il est inséré dans l'ordonnance n° 45 2658 du 2 novembre 1945 précitée un article 35 *ter* ainsi rédigé :

•Art 35 *ter*. Lorsque l'entrée en France est refusée à un étranger non ressortissant d'un Etat membre de la Communauté économique européenne, l'entreprise de transport aérien ou maritime qui l'a acheminé est tenue de ramener sans délai, à la requête des autorités chargées du contrôle des personnes à la frontière, cet étranger au point où il a commencé à utiliser le moyen de transport de cette entreprise, ou en cas d'impossibilité, dans l'Etat qui a délivré le document de voyage avec lequel il a voyagé ou en tout autre lieu où il peut être admis

•Les dispositions de l'alinéa précédent sont applicables lorsque l'entrée en France est refusée à un étranger en transit aérien ou maritime :

•1° si la compagnie de transport qui devait l'acheminer dans le pays de destination ultérieure refuse de l'embarquer

•2° si les autorités du pays de destination lui ont refusé l'entrée et l'ont renvoyé en France

•Lorsqu'un refus d'entrée a été prononcé, et à compter de cette décision, les frais de prise en charge de l'étranger non ressortissant d'un Etat membre de la Communauté économique européenne, pendant le délai nécessaire à son réacheminement, ainsi que les frais de réacheminement, incombent au transporteur qui l'a débarqué en France

•Les dispositions des premier et cinquième alinéas du présent article sont applicables à l'entreprise de transport routier exploitant des liaisons internationales sous la forme de lignes régulières, de services occasionnels ou de navette, à l'exclusion des trafics frontaliers. •

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

Art 5 et 6

Conformes

Art 7

Alinea sans modification

•Art 35 *ter*. Alinea sans modification

•Alinea sans modification

•1° si l'entreprise de transport
l'embarquer

•2° Sans modification

•Lorsqu'un

transport qui incombent à l'entreprise de France.

•Alinea sans modification •

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

—

Art 7 bis (nouveau), 8 et 9

Conformes

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

—

Art. 7 bis, 8 et 9.

Conformes