

N° 410

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au proces-verbal de la séance du 16 juin 1992.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi sur la zone d'attente des ports et des aéroports et 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 (Urgence déclarée).

Par M. Paul MASSON,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larche, président ; Louis Virapouille, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Guy Allouche, vice-présidents ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Bernard Laurent, secrétaires ; Alphonse Arzel, Gilbert Baومت, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Camille Cabana, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Daugnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Claude Estier, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Henri Gallet, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pages, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir le numéro :

Sénat : 386 (1991-1992)

Etrangers.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	3
I. LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU 25 FÉVRIER 1992 (N° 92-307 DC)	4
1. Le problème de la zone de transit	5
<i>a) Le respect du droit d'asile</i>	5
<i>b) L'atteinte alléguée à la liberté d'aller et de venir</i>	6
2. Les sanctions applicables aux compagnies aériennes, maritimes et routières	7
II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI	8
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS	10
EXAMEN DES ARTICLES	11
- <i>Article premier - Zone d'attente</i>	11
- <i>Article 2 - Modifications de l'ordonnance du 2 novembre 1945</i>	14
- <i>Article 3 - Prise en charge des frais de procédure exposés par l'étranger</i>	15
- <i>Article 4 - Décret en Conseil d'Etat</i>	15
TABLEAU COMPARATIF	17

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi du projet de loi n° 386 (1991-1992) *sur la zone d'attente des ports et des aéroports et 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.*

Ce projet de loi a pour objet de prévoir à nouveau la création, dans les ports et les aéroports, de périmètres où séjournent les étrangers dépourvus d'autorisation d'entrée sur le territoire dans l'attente de leur rapatriement ou, s'ils sont demandeurs d'asile, de l'examen tendant à déterminer si leur demande n'est pas manifestement infondée. Un tel dispositif figurait dans l'article 8 de la loi du 26 février dernier qui avait créé une zone nouvelle dite *zone de transit*. Cependant, le Conseil constitutionnel, saisi de cette disposition par le Premier ministre, l'a déclarée contraire à la Constitution au motif que la procédure prévue n'apparaissait pas, dans ses différentes modalités, respectueuse de certaines règles constitutionnelles. Le Conseil constitutionnel a en revanche validé le principe de cette zone.

On rappellera que la création de limites de ce type dans les ports et les aéroports répond à la nécessité d'organiser une procédure de *refoulement* aux frontières maritimes et aériennes que n'avait pas prévue l'ordonnance du 2 novembre 1945 : cette dernière définissait en effet, sur ce point, un mécanisme applicable dans la pratique aux seules frontières terrestres ; or, ainsi que le rappelle l'exposé des motifs du projet de loi, la situation de l'étranger est fondamentalement différente selon que celui-ci se présente à la frontière terrestre ou aux frontières aériennes ou maritimes.

Si, dans le premier cas, la coïncidence entre la frontière géographique et le lieu d'exercice des contrôles frontaliers donne au refus d'entrée éventuel opposé à l'étranger une pleine portée pratique — l'étranger, dans ce cas, n'est pas entré en France —, il n'en va pas ainsi

dans la même hypothèse pour celui arrivé par avion ou par bateau car il n'est pas toujours possible, compte tenu des rotations de ces moyens de transport, d'organiser immédiatement le départ de l'intéressé.

Le dispositif prévu tend à permettre le séjour provisoire et le retour de l'étranger non admis dans des conditions décentes. Un mécanisme nouveau dans ce domaine apparaît, au demeurant, d'autant plus nécessaire que les voies aérienne et maritime constituent aujourd'hui les principaux modes d'accès des étrangers qui souhaitent entrer sur notre territoire.

Votre commission des Lois, après avoir rappelé les considérants de la décision du Conseil constitutionnel, vous exposera la teneur du projet de loi avant de vous présenter sa position sur ce projet.

I. LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU 25 FÉVRIER 1992 (N° 92-307 DC)

Conformément à sa doctrine, le Conseil constitutionnel a examiné la conformité à la Constitution de l'ensemble de la loi déferée alors qu'il n'était saisi que de l'article 8 portant création de la zone de transit. On rappellera pour simple mémoire que les autres dispositions de la loi avaient pour objet essentiel de transposer plusieurs prescriptions de la convention de Schengen, notamment celles confirmant les règles de la convention de Chicago sanctionnant les compagnies aériennes ayant acheminé en France des étrangers en situation irrégulière. Le Conseil constitutionnel a validé ces dernières dispositions.

En revanche, en ce qui concerne la zone de transit, le Conseil constitutionnel a présenté une double argumentation : il a, sous certaines réserves d'interprétation, estimé que le dispositif ne portait pas atteinte au droit d'asile mais, à l'inverse, a déclaré contraires à l'article 66 de la Constitution les dispositions organisant le séjour en zone de transit.

1. Le problème de la zone de transit

a) *Le respect du droit d'asile*

Rappelant à juste raison un principe fondamental, le Conseil constitutionnel énonce que *«l'Etat est en droit de définir les conditions d'admission des étrangers sur le territoire»*. Il ajoute cependant que ce droit s'exerce *«sous réserve du respect des engagements internationaux qu'il a souscrits et des principes de valeur constitutionnelle ; qu'au nombre de ces derniers figurent aussi bien le droit d'asile que la liberté individuelle»*. Puis, le Conseil constitutionnel opère une distinction entre le *principe même* du droit d'asile, dont le fondement est constitutionnel, et sa mise en oeuvre, qui résulte de la loi et des conventions internationales introduites en droit interne. Il rappelle que ce droit repose sur le quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 selon lequel *«tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République»*. Dans sa décision du 9 janvier 1980, il avait pour la première fois fait référence à cette disposition et l'avait rappelée le 3 septembre 1986. La décision du 25 février 1992 constitue la troisième application de ce principe.

Ainsi qu'il l'avait affirmé dans sa décision du 3 septembre 1986, le Conseil constitutionnel expose d'autre part que le droit d'asile est un principe *«mis en oeuvre par la loi et les conventions internationales introduites en droit interne»*. Il en résulte donc que, malgré son statut constitutionnel, l'application du droit est dépendante d'une double intervention d'ordre législatif et conventionnel.

Il ajoute qu'il résulte du rapprochement des articles 2 et 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 que les documents relatifs à l'objet et aux conditions de séjour ainsi qu'aux garanties de rapatriement ne sont exigés d'un étranger qui désire entrer en France que sous réserve des conventions internationales et que cette réserve vise en particulier la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés modifiée par le protocole de New-York du 31 janvier 1967, dont les stipulations font obstacle à ce que les documents en cause puissent être exigés des personnes qui, demandant à entrer sur le territoire français, peuvent prétendre à la qualité de réfugié politique.

Dès lors, selon le Conseil constitutionnel, l'étranger qui a sollicité son admission en France au titre de l'asile ne peut faire l'objet d'un maintien en zone de transit le temps nécessaire à son départ,

moyennant des garanties adéquates, que s'il apparaît que sa demande d'asile est manifestement infondée.

Le Conseil constitutionnel énonce, sous cette réserve d'appréciation, que le dispositif de la zone de transit n'est pas, sur ce point, contraire à la Constitution.

Le Conseil constitutionnel aborde également la question du droit d'asile en ce qui concerne les sanctions infligées aux compagnies. Il énonce que celles-ci doivent se borner à appréhender la situation de l'intéressé sans avoir à procéder à aucune recherche ; il ajoute que les compagnies ne peuvent dès lors être regardées comme titulaires d'un pouvoir de police.

Dans ces conditions, il souligne que le caractère manifestement infondé de la demande d'asile, qui peut justifier qu'une sanction soit infligée au transporteur qui a acheminé l'intéressé, n'est apprécié que par l'autorité administrative sous le contrôle du juge.

b) L'atteinte alléguée à la liberté d'aller et de venir

Quoique l'étranger en zone de transit soit libre de quitter celle-ci à tout instant pour tout pays de son choix, le Conseil constitutionnel considère que le maintien de l'intéressé dans cette zone est contraire au principe de la *liberté individuelle* garanti par l'article 66 de la Constitution.

On rappellera que l'article 66 est ainsi rédigé : «*Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi*». Le Conseil constitutionnel énonce que la liberté individuelle ainsi garantie inclut la *liberté d'aller et de venir*. Il ajoute que dans ces conditions, l'intervention de l'autorité judiciaire doit être assurée par la loi et précise que cette intervention doit avoir lieu «*dans les meilleurs délais*».

Il résulte de cette jurisprudence que si dans l'exercice de sa compétence, le législateur peut fixer des modalités d'intervention de l'autorité judiciaire différentes selon la nature et la portée des mesures touchant à la liberté individuelle qu'il entend édicter, il doit toujours, quelle que soit la liberté individuelle concernée, répondre à une double exigence :

- prévoir, selon des modalités appropriées, l'intervention de l'autorité judiciaire pour que celle-ci exerce la responsabilité et le pouvoir de contrôle qui lui reviennent, et notamment lui permettre d'intervenir dans les meilleurs délais ;

- ne pas porter atteinte excessivement à la liberté en cause.

Enfin, le Conseil constitutionnel énonce que l'étranger non admis ne peut être maintenu en zone de transit que pendant un «*délai raisonnable*».

Le Conseil constitutionnel estime que les dispositions de l'article 8 de la loi déferée ne répondent pas à ces différentes exigences : la présentation au juge de l'étranger non admis à l'expiration d'un délai de 20 jours lui paraît en effet ne pas répondre à l'exigence du court délai. En outre, le maintien théorique de l'étranger en zone de transit pendant 30 jours lui semble ne pas constituer le délai raisonnable qui s'impose. Enfin, le Conseil constitutionnel estime critiquable que l'autorité judiciaire ne soit pas chargée du contrôle de la procédure.

Pour ces trois motifs, le Conseil constitutionnel déclare contraire à la Constitution l'article 8 de la loi déferée.

2. Les sanctions applicables aux compagnies aériennes, maritimes et routières

Suivant sa jurisprudence établie dans sa décision relative au Conseil supérieur de l'audiovisuel ainsi que celle portant sur la Commission des opérations de bourse, le Conseil constitutionnel a rappelé que la loi était en droit de prévoir le prononcé de sanctions administratives dans un cadre déterminé. Il a ajouté que ce dernier cadre devait notamment être en accord avec les termes de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen selon lesquels la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires définies et promulguées antérieurement au délit et légalement appliquées. Enfin, il a énoncé la nécessité que soient assurés les droits de la défense.

Le Conseil constitutionnel a développé ces différents principes dans les termes suivants :

- le principe de légalité des délits et des peines : le Conseil constitutionnel précise qu'il convient de définir le comportement incriminé «*en termes suffisamment clairs et précis pour exclure*

l'arbitraire». Il ajoute que les sanctions prévues par l'article 3 de la loi déferée satisfont à cette règle.

- le principe de nécessité des peines : exerçant sur ce point un contrôle restreint, le Conseil constitutionnel veille à ce que le montant de l'amende ne soit pas *«manifestement disproportionné par rapport au manquement que la loi entend réprimer»*. Il précise en outre que ce prononcé ne doit pas revêtir un caractère automatique. De la même manière, il estime que ces deux conditions sont respectées par ce même article 3.

- le principe de non-rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère. Le Conseil constitutionnel constate que les sanctions prévues n'ont pas un caractère rétroactif.

- le principe du respect des droits de la défense : pour le Conseil constitutionnel ceux-ci sont sauvegardés dès lors que *«toute décision infligeant une amende doit être motivée»*, qu'*«elle peut faire l'objet devant la juridiction administrative d'un recours de pleine juridiction»* et *«que le sursis à l'exécution de la décision attaquée peut être demandé en application des règles de droit commun»*. Le Conseil constitutionnel observe que l'article 3 satisfait explicitement ou implicitement à ces règles.

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Le projet de loi prend en considération les observations formulées par le Conseil constitutionnel sur la procédure applicable en ce qui concerne la zone d'attente. Quatre modifications principales sont de ce fait apportées au texte qui vous avait été présenté cet hiver et qui figurait dans la loi du 26 février :

- en premier lieu, compétence est donnée au juge judiciaire –qui doit statuer à plusieurs reprises– pour le contrôle des procédures ; le projet de loi énonce en outre que le président du Tribunal de grande instance ou le procureur de la République peuvent se rendre sur place pour vérifier à tout moment les conditions du maintien. En outre, il prévoit que l'audience au cours de laquelle il est statué sur le maintien en zone d'attente est ouverte au public et, le cas échéant, se tient dans l'emprise portuaire ou aéroportuaire.

- le projet de loi prévoit ensuite de définir un délai de présentation de l'étranger au juge qui traduit le souhait du Conseil constitutionnel que celui-ci relève de l'autorité judiciaire dans les *meilleurs délais*. Le projet de loi prévoit ainsi une présentation de

l'étranger non admis à l'expiration d'un délai de quatre jours suivant son entrée dans la zone d'attente ;

- la durée totale du maintien en zone de transit est fixée à vingt jours contre trente dans le texte initial. Cette disposition résulte du souhait du Conseil constitutionnel du maintien de l'intéressé en zone de transit pendant un *délai raisonnable*.

Votre commission en prend acte. Elle tient cependant à rappeler que la réduction du délai de séjour en zone d'attente de l'étranger non admis est incontestablement préjudiciable à ce dernier : celui-ci, en effet, peut en pareil cas voir sa situation examinée trop rapidement et faire l'objet d'une mesure de rapatriement moins favorable que celle que lui aurait, par exemple, permis une liaison directe ultérieure.

- enfin, le projet de loi prévoit qu'en cas de demande d'asile, l'étranger ne peut être maintenu en zone d'attente pendant le temps nécessaire à son départ que si sa demande est manifestement infondée.

Le projet de loi comporte en outre deux dispositions qui ne figuraient pas dans le texte de l'article 8 de la loi du 26 février :

- il énonce que peuvent accéder à la zone d'attente dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat un délégué du Haut commissariat aux réfugiés ainsi que les représentants d'associations humanitaires ;

- il prévoit en parallèle de supprimer la faculté offerte jusqu'à ce jour par l'ordonnance du 2 novembre 1945 de maintenir, le cas échéant, l'étranger refoulé, en cas de nécessité absolue, dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire pendant le temps nécessaire à son rapatriement. Cette modalité reste en revanche applicable au cas de l'étranger expulsé ou faisant l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière.

Cette disposition a pour but de simplifier la procédure en ce qui concerne les étrangers refoulés en appliquant à ceux-ci le seul dispositif de la zone d'attente prévu par le projet de loi.

*

* *

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

Votre commission des Lois se montre favorable à l'économie générale du projet de loi.

Elle observe en effet que la détermination par le projet d'une procédure de refoulement aux frontières aériennes et maritimes, dont elle a souligné la nécessité, respecte les principes posés par le Conseil constitutionnel et assure à l'étranger non admis des conditions décentes de séjour et de rapatriement.

Aussi vous propose-t-elle d'adopter le projet soumis à notre délibération sans modification.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Zone d'attente

Le projet de loi comporte quatre articles : le présent article constitue cependant l'essentiel du dispositif puisqu'il détermine le principe et les modalités de la zone d'attente.

L'article insère à nouveau dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France un *article 35 quater* entièrement consacré à la zone d'attente. Il dispose que l'étranger qui arrive en France par la voie maritime ou aérienne et qui, soit n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français, soit demande son admission au titre de l'asile, peut être maintenu dans la zone d'attente du port ou de l'aéroport pendant le temps strictement nécessaire à son départ et, s'il est demandeur d'asile, à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée.

Comme dans le texte que vous aviez adopté l'hiver dernier, liberté est, dans le même temps, donnée à l'étranger de quitter le territoire à tout moment pour tout pays de son choix.

Le projet de loi détermine ensuite les conditions dans lesquelles la zone d'attente est définie. Il prévoit que la zone est délimitée par le représentant de l'Etat dans le département, qu'elle s'étend des points d'embarquement et de débarquement à ceux où est effectué le contrôle des personnes et qu'elle peut inclure sur l'emprise du port ou de l'aéroport un ou plusieurs lieux d'hébergement assurant aux étrangers concernés des prestations de type hôtelier.

Dans un troisième temps, le projet de loi définit les conditions de maintien en zone d'attente et comporte à cet égard les modifications principales apportées au dispositif que vous aviez adopté dans le courant de l'hiver. Le maintien est prononcé selon une procédure en trois étapes : en premier lieu, il est décidé *pour une durée qui ne peut excéder 48 heures* par le chef du service de contrôle au frontière ou un fonctionnaire désigné par lui, titulaire au moins du grade d'inspecteur. La décision est écrite et motivée, puis inscrite sur un registre mentionnant l'état civil de l'intéressé ainsi que la date et l'heure à laquelle elle lui a été notifiée. La décision est ensuite portée sans délai à la connaissance du Procureur de la République.

Ce maintien pendant 48 heures peut, dans les mêmes conditions, être renouvelé pour la même durée.

Le projet de loi détermine ensuite les conditions du maintien en zone d'attente au-delà de cette durée de quatre jours. Ce maintien est décidé par le président du tribunal de grande instance ou un magistrat du siège délégué par lui *pour une durée qui ne peut être supérieure à huit jours*. L'autorité administrative expose, dans sa saisine, les raisons pour lesquelles l'étranger n'a pu être rapatrié ou, s'il a demandé l'asile, admis, et le délai nécessaire pour assurer son départ de la zone d'attente. Le président du tribunal ou son délégué statue par ordonnance après audition de l'intéressé en présence de son conseil s'il en a un ou celui-ci dûment averti.

Les conditions de tenue de l'audience sont déterminées selon des modalités particulières : le président ou son délégué statue au siège du tribunal de grande instance sauf dans les ressorts définis par décret en Conseil d'Etat. Dans ces ressorts, en effet, il paraît préférable, dans un souci de simplification au bénéfice même de l'étranger, de prévoir que l'audience se tient dans une salle spécialement aménagée sur l'entreprise portuaire ou aéroportuaire. En tout état de cause, l'audience reste ouverte au public.

Le projet de loi énonce ensuite les conditions dans lesquelles l'ordonnance est susceptible d'*appel*. Compétence est donnée en ce domaine au premier président de la cour d'appel ou à son délégué. Celui-ci est saisi sans forme et doit statuer dans les *48 heures* de sa saisine. Le droit d'appel appartient à l'intéressé, au ministère public et au représentant de l'Etat dans le département. L'appel n'est pas suspensif.

Le projet de loi énonce enfin les conditions dans lesquelles le maintien en zone d'attente peut être décidé *au-delà de 12 jours* pour une durée supplémentaire qui ne peut être supérieure à *8 jours*. Cette prolongation est décidée par le président du tribunal de grande

instance ou son délégué dans les conditions prévues pour le premier maintien.

Outre ces règles de procédure, le projet de loi détermine les droits reconnus à l'étranger ainsi que les conséquences du refus de prolongation du maintien dans les conditions prévues par le projet de loi. Il dispose que l'étranger est titulaire de droits à tous les stades de la procédure, notamment celui de demander l'assistance d'un interprète et d'un médecin, de communiquer avec son conseil ou toute personne de son choix. D'autre part, lors de l'audience devant le président du tribunal de grande instance, il ajoute que l'intéressé peut demander, outre la faculté qui lui est déjà donnée dans ce domaine, le concours d'un interprète ainsi que la communication de son dossier.

En parallèle, le projet de loi dispose qu'un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'accès à la zone du délégué du haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ou de son représentant ainsi que des associations humanitaires. Cette disposition ne figurait pas dans le texte que vous aviez adopté l'hiver dernier. Seule avait été annoncée par le ministre de l'Intérieur l'intervention d'un texte réglementaire permettant aux associations humanitaires d'être présentes dans la zone. Le projet de loi, en affirmant expressément l'accès du délégué du haut-commissariat ainsi que des associations en cause, souligne qu'au dispositif de contrôle peut se voir associer un mécanisme d'assistance confié à des personnes spécialisées dans ce domaine, sans que celles-ci s'immiscent dans les procédures.

Enfin, le projet de loi prévoit que si le maintien en zone d'attente n'est pas prolongé au-delà du délai fixé par la dernière décision de maintien, l'étranger est autorisé à entrer sur le territoire français sous le couvert d'un *visa de régularisation* de 8 jours. Il ajoute que l'intéressé devra avoir quitté le territoire à l'expiration de ce délai, sauf s'il obtient une autorisation provisoire de séjour ou un récépissé de demande de carte de séjour.

Dans un dernier alinéa, l'article énonce par ailleurs que les dispositions prévues s'appliquent également à l'étranger qui se trouve en transit dans un port ou un aéroport, sans demander son admission en France, si l'entreprise de transport qui devait l'acheminer dans le pays de destination ultérieure refuse de l'embarquer ou si les autorités du pays de destination lui ont refusé l'entrée et l'ont renvoyé en France.

*

Ainsi qu'elle vous l'a indiqué dans l'exposé général du présent rapport, votre commission se montre favorable au dispositif de la zone d'attente tel que prévu par le projet de loi.

Aussi vous demande-t-elle d'adopter le présent article sans modification.

Article 2

Modifications de l'ordonnance du 2 novembre 1945

Cet article se propose un double objectif :

- supprimer la faculté actuellement donnée par l'ordonnance du 2 novembre 1945 de retenir en cas d'urgence absolue l'étranger non admis dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire dans l'attente de son rapatriement. Ainsi qu'on l'a indiqué dans l'exposé général, il est en effet apparu nécessaire de simplifier la procédure en ce qui concerne les étrangers refoulés en appliquant à ceux-ci le seul dispositif de la zone d'attente prévu par le projet de loi. Cette modalité reste en revanche applicable au cas de l'étranger expulsé ou faisant l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière.

- clarifier une disposition de l'ordonnance déterminant les conditions d'appel des décisions juridictionnelles prononcées en application du cinquième alinéa de l'article 35 bis, c'est-à-dire de celles par lesquelles le président du tribunal de grande instance statue sur le maintien dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire des étrangers expulsés ou faisant l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière.

* *

*

Votre commission des Lois se montre favorable à la mesure de simplification proposée tendant à appliquer aux étrangers refoulés

la seule procédure de la zone d'attente. Elle se montre également en accord avec la clarification rédactionnelle proposée par l'article à l'article 35 bis de l'ordonnance.

Aussi vous demande-t-elle d'adopter celui-ci sans modification.

Article 3

Prise en charge des frais de procédure exposés par l'étranger

Cet article énonce que sont à la charge de l'Etat et sans recours contre l'étranger les honoraires et indemnités des interprètes désignés pour l'assister au cours de la procédure juridictionnelle de maintien en zone d'attente. Il complète d'autre part le quatrième alinéa de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique pour prévoir que les frais de procédure exposés par l'étranger sont de la même manière à la charge de la puissance publique.

Votre commission des Lois se montre favorable à l'esprit du présent article en ce qui concerne les étrangers démunis. Elle observe cependant que de nombreux étrangers demandant à accéder au territoire français peuvent disposer de ressources suffisantes pour couvrir ces différents frais. Cependant, dans un souci de simplification –dans la mesure notamment où la première catégorie se révèle, dans la pratique, quantitativement plus importante–, elle vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 4

Décret en Conseil d'Etat

Cet article prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application de la présente loi.

Votre commission vous demande d'adopter l'article sans modification.

*

* *

Sous le bénéfice de ces différentes observations, votre commission des Lois vous demande d'adopter le présent projet de loi sans modification.

*

* *

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Article premier.

Article premier.

Il est inséré dans l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France un article 35 quater ainsi rédigé :

Sans modification

"Art. 35 quater - I -
L'étranger qui arrive en France par la voie maritime ou aérienne et qui, soit n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français, soit demande son admission au titre de l'asile, peut être maintenu dans la zone d'attente du port ou de l'aéroport pendant le temps strictement nécessaire à son départ et, s'il est demandeur d'asile, à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée.

La zone d'attente est délimitée par le représentant de l'Etat dans le département. Elle s'étend des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes. Elle peut inclure, sur l'emprise du port ou de l'aéroport, un ou plusieurs lieux d'hébergement assurant aux étrangers concernés des prestations de type hôtelier.

II - Le maintien en zone d'attente est prononcé pour une durée qui ne peut excéder quarante huit heures par une décision écrite et motivée du chef du service de contrôle aux frontières ou d'un fonctionnaire désigné par lui, titulaire au moins du grade d'inspecteur. Cette décision est

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

inscrite sur un registre mentionnant l'état-civil de l'intéressé et la date et l'heure auxquelles la décision de maintien lui a été notifiée. Elle est portée sans délai à la connaissance du procureur de la République. Elle peut être renouvelée dans les mêmes conditions et pour la même durée.

L'étranger est libre de quitter à tout moment la zone d'attente pour toute destination située hors de France. Il peut demander l'assistance d'un interprète et d'un médecin et communiquer avec un conseil ou toute personne de son choix.

Il est, au moment de la décision de maintien, informé de ses droits, s'il y a lieu par l'intermédiaire d'un interprète. Mention en est faite sur le registre mentionné ci-dessus, qui est émargé par l'intéressé.

III - Le maintien en zone d'attente au-delà de quatre jours à compter de la décision initiale peut être autorisé par le président du tribunal de grande instance ou un magistrat du siège délégué par lui, pour une durée qui ne peut être supérieure à huit jours. L'autorité administrative expose dans sa saisine les raisons pour lesquelles l'étranger n'a pu être rapatrié ou, s'il a demandé l'asile, admis, et le délai nécessaire pour assurer son départ de la zone d'attente. Le président du tribunal ou son délégué statue par ordonnance, après audition de l'intéressé, en présence de son conseil s'il en a un, ou de celui-ci dûment averti. L'étranger peut demander au président ou à son délégué qu'il lui soit désigné un conseil d'office. Il peut également demander au président ou à son délégué le concours d'un interprète et la communication de son dossier. Le président ou son délégué statue au

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

siège du tribunal de grande instance, sauf dans les ressorts définis par décret en Conseil d'Etat. Dans un tel cas, il statue dans une salle d'audience ouverte au public et spécialement aménagée sur l'emprise portuaire ou aéroportuaire.

L'ordonnance est susceptible d'appel devant le premier président de la cour d'appel ou son délégué. Celui-ci est saisi sans forme et doit statuer dans les quarante-huit heures de sa saisine. Le droit d'appel appartient à l'intéressé, au ministère public et au représentant de l'Etat dans le département. L'appel n'est pas suspensif.

IV - A titre exceptionnel, le maintien en zone d'attente au-delà de douze jours peut être renouvelé, dans les conditions prévues par le III, par le président du tribunal de grande instance ou son délégué, pour une durée qu'il détermine et qui ne peut être supérieure à huit jours.

V - Pendant toute la durée du maintien en zone d'attente, l'étranger dispose des droits qui lui sont reconnus au deuxième alinéa du II. Le procureur de la République ainsi que, à l'issue des quatre premiers jours, le président du tribunal de grande instance ou son délégué, peuvent se rendre sur place pour vérifier les conditions de ce maintien et se faire communiquer le registre mentionné au II.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'accès du délégué du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ou de ses représentants ainsi que des associations humanitaires à la zone d'attente.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

VI - Si le maintien en zone d'attente n'est pas prolongé au terme du délai fixé par la dernière décision de maintien, l'étranger est autorisé à entrer sur le territoire français sous le couvert d'un visa de régularisation de huit jours. Il devra avoir quitté ce territoire à l'expiration de ce délai, sauf s'il obtient une autorisation provisoire de séjour ou un récépissé de demande de carte de séjour.

VII - Les dispositions du présent article s'appliquent également à l'étranger qui se trouve en transit dans un port ou un aéroport si l'entreprise de transport qui devait l'acheminer dans le pays de destination ultérieure refuse de l'embarquer ou si les autorités du pays de destination lui ont refusé l'entrée et l'ont renvoyé en France."

Art. 2.

I - Sont abrogés dans l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée :

Art. 2.

Sans modification

Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France

Art. 5.....

En aucun cas, le refus d'entrée ne peut donner lieu à une mesure de rapatriement contre le gré de l'intéressé avant l'expiration du délai d'un jour franc. L'étranger auquel est opposé un refus d'entrée peut être maintenu dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire pendant le temps strictement nécessaire à son départ, dans les conditions prévues à l'article 35 bis.

1°) la seconde phrase du dernier alinéa de l'article 5 ;

Texte en vigueur

Art. 35 bis. - Peut être maintenu, s'il y a nécessité absolue, par décision écrite motivée du préfet dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, pendant le temps strictement nécessaire à son départ, l'étranger qui :

1° Soit n'est pas en mesure de déférer immédiatement à la décision lui refusant l'autorisation d'entrer sur le territoire français ;

Pour l'application du 1° du présent article, le préfet peut déléguer sa signature à un fonctionnaire ayant la qualité d'officier de police judiciaire.

"Les ordonnances mentionnées au présent article sont susceptibles d'appel devant le premier président de la cour d'appel, ou son délégué, qui est saisi sans forme et doit statuer, à compter de sa saisine, dans les quarante-huit heures dans le cas prévu aux huitième à onzième alinéas et dans les vingt-quatre heures dans le cas prévu au douzième alinéa ; outre à l'intéressé et au ministère public, le droit d'appel appartient au représentant de l'Etat dans le département ; ce recours n'est pas suspensif."

Texte du projet de loi

2°) le 1°) du premier alinéa et le deuxième alinéa de l'article 35 bis.

II - Le huitième alinéa de l'article 35 bis précité, qui devient le septième alinéa, est ainsi rédigé :

"Les ordonnances mentionnées au cinquième alinéa sont susceptibles d'appel devant le premier président de la cour d'appel ou son délégué, qui est saisi sans forme et doit statuer dans les quarante-huit heures, le délai courant à compter de sa saisine ; le droit d'appel appartient à l'intéressé, au ministère public et au représentant de l'Etat dans le département ; ce recours n'est pas suspensif."

Art. 3.

I - Sont à la charge de l'Etat et sans recours contre l'étranger, dans les conditions prévues pour les frais de justice criminelle, correctionnelle ou de police, les honoraires et indemnités des interprètes désignés pour l'assister au cours de la procédure juridictionnelle de maintien en zo-

Propositions de la commission

Art. 3.

Sans modification

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique</p>	<p>ne d'attente prévue par les III et IV de l'article 35 <i>quater</i> de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.</p>	
<p>Art. 3</p>		
<p>L'aide juridictionnelle est accordée sans condition de résidence aux étrangers lorsqu'ils sont mineurs, témoins assistés, inculpés, prévenus, accusés, condamnés ou parties civiles, ainsi qu'aux personnes faisant l'objet de l'une des procédures prévues aux articles 18 bis, 22 bis, 24 et 35 bis de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.</p>	<p>II - Au quatrième alinéa de l'article 3 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, les mots : "et 35 <i>bis</i>" sont remplacés par les mots : ", 35 <i>bis</i> et 35 <i>quater</i>".</p>	
.....	<p>Art. 4.</p>	<p>Art. 4.</p>
	<p>Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application de la présente loi.</p>	<p>Sans modification</p>