

## SOMMAIRE

### PRÉSIDENCE DE MME NICOLE CATALA

1. **Commission spéciale.** – Appel de candidatures (p. 2).

2. **Entrée des étrangers sur le territoire.** – Discussion d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête (p. 2).

Mme Suzanne Sauvaigo, rapporteur de la commission des lois.

M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 5)

MM. Pierre Bernard,  
Yves Bonnet,  
André Gérin,

Julien Dray,  
Dominique Perben,  
Serge Lepeltier.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois.

Clôture de la discussion générale.

Article unique (p. 11)

Explication de vote (p. 11)

M. Julien Dray.

Adoption de l'article unique de la proposition de résolution.

CONSTITUTION DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE (p. 12)

3. **Ordre du jour** (p. 12).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE Mme NICOLE CATALA, vice-président

La séance est ouverte à neuf heures.

**Mme le président.** La séance est ouverte.

1

### COMMISSION SPÉCIALE

#### Appel de candidatures

**Mme le président.** J'informe l'Assemblée qu'aucune opposition n'ayant été formulée à l'encontre de la demande présentée par M. le président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, il y a lieu de constituer une commission spéciale pour l'examen de la proposition de loi de M. Jean-François Mattei relative à l'adoption (n° 2251).

En conséquence, aux termes de l'article 34, alinéa 2, du règlement, MM. les présidents des groupes voudront bien faire connaître, avant le vendredi 13 octobre à douze heures, les noms des candidats qu'ils proposent.

En application de l'article 4 de l'instruction générale du Bureau, MM. les députés n'appartenant à aucun groupe doivent faire parvenir leur candidature dans ce même délai.

En ce qui concerne les candidats présentés par les présidents des groupes, leur nomination prendra effet, en application de l'article 34, alinéa 3, du règlement, dès la publication de leurs noms au *Journal officiel*.

2

## ENTRÉE DES ÉTRANGERS SUR LE TERRITOIRE

### Discussion d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête

**Mme le président.** L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de résolution adoptée par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de résolution de M. Michel Péricard et plusieurs de ses collègues tendant à créer une commission d'enquête chargée de procéder à un examen approfondi

des procédures en vigueur en matière d'entrée des étrangers sur le territoire, de mesurer l'ampleur et l'origine des dysfonctionnements actuels et de proposer les instruments juridiques nécessaires à leur amélioration (nos 2163, 2183).

La parole est à Mme Suzanne Sauvaigo, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**Mme Suzanne Sauvaigo, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.** Madame le président, monsieur le ministre de l'intérieur, mes chers collègues, la proposition de résolution de M. Michel Péricard et des membres du groupe RPR tendant à la création d'une commission d'enquête « chargée de procéder à un examen approfondi des procédures en vigueur en matière d'entrée des étrangers sur le territoire, de mesurer l'ampleur et l'origine des dysfonctionnements actuels et de proposer les instruments juridiques nécessaires à leur amélioration » nous conduit à nous pencher sur le bilan de l'application de la loi du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et à rechercher quelles améliorations peuvent lui être apportées.

Il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 51 de cette loi, chaque année, lors de la session de printemps, le Gouvernement doit remettre au Parlement un « rapport sur sa politique d'immigration portant notamment sur le nombre d'étrangers ayant été admis à séjourner sur le territoire national au cours de l'année écoulée et sur les mesures mises en place pour lutter contre l'immigration clandestine ».

Or, ni en 1994 ni en 1995 il n'a été satisfait à l'obligation de la loi, le ministère de l'intérieur reconnaissant que cette obligation a échappé à son attention. Mais l'initiative de M. Péricard n'a pas pour objet de pallier la carence de l'administration. Elle trouve sa justification dans les dysfonctionnements de notre politique de contrôle de l'immigration dont elle cite, comme l'article 140 de notre règlement l'impose, quelques exemples précis : le développement de filières professionnelles d'immigration clandestine fortement structurées et organisées ; la difficulté pour les élus locaux, associés à la délivrance des autorisations de séjour à travers les certificats d'hébergement, de contrôler la présence réelle des étrangers sur le territoire de la commune ; la faiblesse du taux de reconduite des étrangers en situation irrégulière ou frappés d'une interdiction du territoire français, en raison de la difficulté d'identifier les intéressés et d'obtenir la coopération des pays de retour ; les risques que fait peser l'entrée en vigueur de la convention de Schengen, illustrés par l'ineffectivité de la procédure de déclaration d'entrée sur le territoire.

La proposition tire de ces exemples la preuve que « la machine de contrôle des entrées d'étrangers sur notre territoire est aujourd'hui grippée » et que « les mécanismes juridiques mis à la disposition des services de police, de gendarmerie, de justice et des élus, pour lutter contre les sources d'immigration clandestine, demeurent dans bien des cas inefficaces ».

Ce jugement peut paraître abrupt mais il faut admettre qu'il est probablement partagé par une bonne partie de l'opinion publique qui constate l'impuissance de l'Etat à faire réellement appliquer la loi dans ce domaine, malgré les progrès incontestables réalisés sous l'impulsion de M. Charles Pasqua depuis 1993 et de notre actuel ministre de l'intérieur.

Il est vrai que les chiffres de la lutte contre l'immigration irrégulière n'enregistrent pas de spectaculaires retournements de tendance.

Ainsi la hausse des refus d'admission sur le territoire – plus de 68 000 en 1994, contre 61 000 environ en 1993, – témoigne à la fois de l'augmentation de la pression migratoire aux frontières et des meilleurs résultats des services de contrôle. Rappelons quand même que 130 millions d'étrangers franchissent chaque année la frontière française.

Le taux d'exécution des décisions de reconduite s'améliore, mais reste faible.

En 1992, le rapport entre les mesures exécutoires et les mesures mises à exécution était de 20 p. 100. En 1993, il est descendu à 18,5 p. 100 et, en 1994, il est remonté à 22,5 p. 100 pour s'établir au premier trimestre 1995 à 20,4 p. 100.

Des résultats brillants ont été enregistrés en matière de répression du travail clandestin mais ce n'est que par dizaines que se comptent les procédures engagées, ce qui est bien peu en regard de la réalité de l'économie souterraine.

A la décharge de la police nationale, il faut dire que la création, en octobre dernier, de la direction centrale du contrôle de l'immigration irrégulière et de la lutte contre l'emploi des clandestins n'a pas produit tous ses effets.

De plus, les difficultés juridiques et matérielles auxquelles se heurtent les services sont nombreuses. Ainsi a-t-on vu récemment des juges judiciaires ordonner la mise en liberté d'étrangers placés en rétention administrative, en raison des conditions matérielles de la rétention ou de l'irrégularité de la procédure de contrôle d'identité. En revanche, les mêmes tribunaux ont été très réticents à mettre en œuvre le système de la rétention judiciaire destiné à remédier à la durée trop brève de la rétention administrative.

Par ailleurs, les contours très flous du droit à mener une vie familiale normale, reconnu par la convention européenne des droits de l'homme, ne permettent pas aux préfetures de disposer d'une ligne de conduite claire.

A l'inverse, la rigidité de certaines dispositions de notre législation peuvent être, dans des cas particuliers, la source de drames humains. La chasse aux mariages de complaisance cause de sérieuses difficultés à des couples mixtes authentiques. On se souvient de l'affaire des parents étrangers, en situation irrégulière, d'enfants français, finalement réglée par une circulaire du ministre de l'intérieur au mois de juin dernier. D'autres problèmes ont été, à tort ou à raison, signalés par la commission nationale consultative des droits de l'homme dans ses rapports pour 1993 et pour 1994.

De manière générale, le Parlement manque d'informations pour apprécier l'effet des mesures qu'il a votées dans le but de diminuer l'attrait et la facilité de l'immigration irrégulière en France.

Quels effets ont eu ces dispositions sur le regroupement familial, la polygamie, l'accès aux prestations sociales, le contrôle des titres de séjour, la réadmission directe dans les pays de la Communauté européenne, le visa de sortie ou les zones d'attente dans les gares ?

Faire un inventaire de l'arsenal juridique extrêmement diversifié dont dispose l'administration ne serait pas un luxe. L'opportunité de la création d'une commission d'enquête sur les moyens de contrôle de l'immigration irrégulière est donc apparue évidente à la commission des lois qui a cependant estimé que cette commission ne devrait pas se borner à examiner les « conditions d'entrée des étrangers sur le territoire », comme l'a suggéré la proposition de résolution. En effet, elle devrait s'attacher aux trois niveaux habituellement distingués par les spécialistes.

Premier niveau : le contrôle en amont des frontières. Il s'agit des procédures de délivrance des visas, puisqu'une partie de l'immigration irrégulière est alimentée d'étrangers munis d'un visa en bonne forme. Il convient aussi de voir comment la France peut agir à titre préventif dans les pays sources d'immigration et en coopération avec eux.

Deuxième niveau : le contrôle à la frontière. Seraient ici étudiées les lacunes des contrôles du franchissement des frontières terrestres, aéroportuaires et maritimes. A ce niveau, les problèmes de coopération européenne sont évidemment essentiels, mais il faut aussi s'interroger sur le déploiement et la coordination de la police, de la douane et de la gendarmerie.

Troisième niveau : le contrôle à l'intérieur du territoire. Les questions posées ont trait aux procédures d'admission au séjour, à la répression du travail clandestin, au contrôle de la régularité du séjour et à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

La commission ne devrait pas se limiter à l'examen des questions juridiques. Elle devrait également se préoccuper de mesurer les moyens matériels et humains qui sont ou devraient être mis en œuvre pour améliorer l'efficacité des contrôles.

La maîtrise des flux migratoires a un coût très élevé. Par exemple, l'éloignement d'un étranger sous escorte implique des frais de personnel et de transport importants. Plus généralement, la mise en place de systèmes informatiques performants, rassemblant des millions de données, est une aventure nécessaire mais périlleuse comme le montre l'exemple du Système d'information Schengen.

Il serait intéressant par exemple de se pencher sur la faisabilité d'une signalisation dactyloscopique des étrangers séjournant en France, voire de ceux entrant dans notre pays.

Enfin, on peut se demander si les effectifs non seulement des forces de police mais aussi des services des étrangers dans les préfetures, où ceux-ci sont parfois reçus dans des conditions inacceptables, sont à la mesure des besoins.

Telles pourraient être les missions de la commission d'enquête dont la commission des lois vous invite à approuver la création, dans une rédaction modifiée par rapport au texte de la proposition de résolution pour faire ressortir que la commission devra se pencher sur l'ensemble des problèmes d'application des textes, relatifs aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers, et proposer, le cas échéant, des mesures de toute nature.

La commission des lois vous invite donc à adopter une résolution « tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'immigration clandestine et le séjour irrégulier d'étrangers en France » et rédigée ainsi : « Conformément aux articles 140 et suivants du règlement de l'Assemblée nationale, il est créé une commission d'enquête de trente membres afin d'évaluer l'application des textes sur les conditions d'entrée et de séjour des

étrangers en France et de proposer, le cas échéant, des mesures complémentaires dans le cadre d'une politique conforme à la tradition de générosité de la France, fondée sur deux principes : fermeté dans la lutte contre l'immigration clandestine et intégration des étrangers vivant régulièrement en France dans le respect des lois de la République ». (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**Mme le président.** La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

**M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur.** Madame le président, mesdames, messieurs les députés, c'est à juste titre que votre assemblée souhaite évoquer de nouveau les règles d'entrée et de séjour des étrangers en France.

La situation des étrangers représente en effet un débat de société dont aucun d'entre vous n'ignore le caractère sensible et elle constitue un enjeu fondamental dans nos relations extérieures avec un nombre croissant de pays. Ce dossier constitue un des grands chantiers de l'Europe de demain, à la fois comme outil de la construction européenne et comme pivot des relations futures entre l'Europe et le reste du monde.

Comme vous le savez, le dossier de l'immigration est un sujet difficile tant pour la France que pour ses partenaires européens. Nous sommes tous confrontés à la nécessité de concilier le respect des droits et de la dignité des étrangers avec l'exigence de l'efficacité dans la maîtrise des flux migratoires. L'immigration irrégulière sape notre organisation sociale, notamment par le biais du travail clandestin et nous ne pouvons donc pas nous y résigner. Son existence, mal ressentie par les opinions publiques, joue au détriment des autres étrangers qui, eux, sont en situation régulière. En d'autres termes, si nous ne luttons pas contre les étrangers en situation irrégulière, nous ne favorisons pas l'intégration des étrangers en situation régulière.

Dans notre pays, comme l'a signalé Mme le rapporteur, les gouvernements qui se sont succédé depuis vingt ans ont tous fondé leur politique sur trois principes : interruption de l'immigration des travailleurs, intégration des étrangers vivant régulièrement en France dans le respect des lois de la République et fermeté dans la lutte contre l'immigration clandestine.

Si les principes sont demeurés les mêmes, en revanche, la fermeté avec laquelle ils ont été mis en œuvre a considérablement varié au cours des années.

Le Gouvernement est clairement engagé dans la voie de la fermeté, qui s'impose plus que jamais à une époque où la pression migratoire est particulièrement forte, dans un contexte international où s'ajoute à la conjoncture économique difficile de l'ensemble des pays en développement l'apparition de situations régionales préoccupantes, notamment en Algérie et dans les États de l'ex-Yougoslavie.

Le rapporteur a rappelé à juste titre les difficultés qui marquent l'application de notre réglementation. Celle-ci est devenue, il est vrai, complexe, notamment en raison des contraintes juridiques très strictes qui s'imposent au Gouvernement. À juste titre, aussi, a été soulignée la nécessité de renforcer les moyens mis en œuvre.

C'est en partant de cette même analyse que, à ma demande, le Gouvernement a, dès cet été, décidé un ensemble de mesures, destinées à renforcer notre action et à lui donner plus d'efficacité.

Ces décisions sont les suivantes.

Première mesure : l'engagement d'une action diplomatique déterminée afin d'obtenir une meilleure coopération des autorités consulaires, notamment pour la délivrance de laissez-passer permettant aux personnes éloignées de retourner effectivement dans leur pays d'origine. Comme vous le savez, l'insuffisance de cette coopération constitue l'un des principaux obstacles auxquels nous nous heurtons en matière d'éloignement de personnes en situation irrégulière. Des améliorations significatives ont déjà été obtenues. Nous devons en obtenir d'autres. Je souhaite que cette action diplomatique se poursuive, parce que c'est d'abord par cette pression que nous arriverons à renforcer notre action.

Deuxième mesure : la réalisation d'opérations groupées de reconduite, par avion ou par d'autres moyens, à la frontière ou dans leur pays, d'étrangers en situation irrégulière. Nous avons développé ce moyen et nous continuerons d'agir ainsi dans les jours et les semaines qui viennent, car ces renvois groupés sont une bonne chose. Ils permettent, je le pense très sincèrement, de mieux respecter la dignité de l'homme, dans la mesure où le renvoi s'opère dans la plus grande discrétion – les personnes concernées ne voyagent pas au milieu d'autres passagers. Ces renvois groupés, qui se multiplient, se déroulent dans le respect des droits de l'homme, je le répète, et dans de bonnes conditions. D'ailleurs, même s'il y a eu quelques gesticulations politiques et médiatiques, ils n'ont donné lieu à aucun recours juridictionnel.

Troisième mesure : le renforcement de l'efficacité des sanctions en matière de dissimulation volontaire d'identité et de refus d'embarquement pour faire échec à l'éloignement. Le garde des sceaux vient de donner, à ma demande, des instructions particulièrement fermes aux procureurs de la République, dans une circulaire en date du 26 septembre, afin de faire échec à la non-application de la loi. Car, en réalité, tous ces étrangers qui refusent d'embarquer ou de donner leur identité refusent tout simplement qu'on applique en France la loi de la République. Nous veillerons au contraire, avec intransigeance, à ce que la volonté du législateur soit respectée.

Quatrième mesure : l'amélioration, grâce à la collaboration de l'administration pénitentiaire, de l'éloignement des étrangers sortant de prison, lorsqu'ils sont l'objet d'une mesure d'expulsion ou d'interdiction du territoire. L'administration les prend désormais en charge jusqu'à ce qu'ils soient reconduits dans leur pays.

Cinquième mesure : la mise en place d'un programme de développement des capacités des centres de rétention administrative, financé pour partie par l'Office des migrations internationales. Ce programme touchera en particulier l'Est, le Sud-Est et la région parisienne, où un effort de rénovation particulièrement important est consenti à Vincennes et à Fleury-Mérogis.

Sixième mesure : le renforcement des effectifs des bureaux des étrangers pour dix-sept préfectures sensibles, à concurrence de 140 postes.

Par ailleurs, le Gouvernement étudie d'autres mesures pour donner corps à sa détermination, en particulier contre le travail clandestin.

C'est également dans un souci de fermeté que le Gouvernement a rétabli les contrôles aux frontières intérieures, en application du deuxième paragraphe de l'article 2 des accords de Schengen. Mais la France applique intégralement, depuis le 26 mars dernier, les autres volets de ces accords...

**M. Pierre Mazeaud**, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Il ne fallait pas les accepter, monsieur le ministre !

**M. le ministre de l'intérieur.** ... et en particulier la politique commune en matière de visas, ainsi que l'utilisation du système d'information Schengen qui, d'ores et déjà, constitue un outil prometteur de coopération inter-étatique en matière de sécurité. J'admets toutefois bien volontiers que toutes les difficultés sur Schengen comme sur l'ensemble des questions migratoires sont loin d'être résolues.

Le Gouvernement mènera une action déterminée pour que la loi que vous avez votée soit respectée. Si nous voulons, en France, faire reculer le racisme ou la xénophobie, si nous voulons être fidèles à notre tradition d'accueil d'hommes et de femmes d'origines, de cultures et de religions différentes, nous devons lutter résolument contre l'immigration clandestine et ne pas accepter que demeurent sur notre territoire ceux qui s'y trouvent en violation de la loi républicaine. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

#### Discussion générale

**Mme le président.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Pierre Bernard.

**M. Pierre Bernard.** Madame le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, j'ai été satisfait à l'annonce de l'initiative de M. Péricard. Satisfait qu'à la faveur d'une initiative parlementaire, l'occasion nous soit enfin donnée de reparler de l'immigration, alors que le Gouvernement semblait nous laisser dans la « dubitation ». Satisfait encore par l'étendue du champ d'étude de la future commission d'enquête et par la volonté manifeste de M. Péricard de doter notre pays des instruments juridiques nécessaires. Satisfait, enfin, de constater que sa démarche partait de l'examen des faits, des réalités, des défis de notre temps pour en arriver à la nécessaire adaptation de nos lois.

Mais hélas ! les conclusions de la commission des lois sont si réductrices,...

**M. Pierre Mazeaud**, président de la commission. Oh !

**M. Pierre Bernard.** ... si en retrait par rapport aux propositions de M. Péricard que je doute de la réelle volonté de nos instances supérieures de vouloir traiter sérieusement ce sujet tant qu'il en est encore temps.

Les mots ont un sens. On ne remplace pas innocemment « procéder à un examen approfondi » par « évaluer l'application des textes ». De plus, ce n'est pas l'application des textes qui nous pose problème, c'est leur non-adaptation aux réalités vécues.

De même, l'expression « définir les instruments juridiques nécessaires à » montre une autre détermination que « proposer le cas échéant des mesures complémentaires ». Je regrette donc le refus opposé par la commission des lois à mon amendement tendant à restituer à la commission d'enquête le titre que lui avait donné M. Péricard, beaucoup plus précis, beaucoup plus explicite.

Néanmoins, monsieur le ministre, je considère la création de cette commission parlementaire comme l'opération de la dernière chance, à condition toutefois que sa

détermination, ses prérogatives et son autorité soient à la hauteur des défis et des enjeux de notre temps, à condition également que la fermeté exprimée par vous au nom du Gouvernement ne soit pas qu'un effet d'annonce et puisse être réellement ressentie dans la France profonde, par sa population.

C'est aussi pourquoi je reste persuadé que seule la formulation employée par M. Péricard, et très largement soutenue par ailleurs, est de nature à donner une consistance aux futurs travaux de la commission. N'abusons pas les Français qui, à cet endroit, attendent de nous, hommes politiques, de la lucidité et du courage, des actes et non d'impuissantes gesticulations.

**Mme le président.** La parole est à M. Yves Bonnet, pour le groupe UDF.

**M. Yves Bonnet.** Le plan Vigipirate a été déclenché sur votre proposition, monsieur le ministre, le 7 septembre 1995. Cinq jours après, le 12 septembre, les services de police avaient identifié 5 600 étrangers en situation irrégulière et 500 procédures étaient engagées, dont 140 seulement ont été poursuivies. Combien de ces étrangers seront, en fin de compte, expulsés ? Sans doute quelques dizaines, cinquante ou soixante, ce qui, rapporté aux 5 600 infractions constatées, représente – mais je crains que vous n'y puissiez pas grand-chose en l'état actuel – un constat d'échec assez difficile à supporter.

À l'évidence, la sécurité de l'Etat, qui garantit la sécurité des citoyens, ne se divise pas. Elle constitue un tout qui inclut la lutte contre toutes les formes de criminalité et de délinquance. Or l'immigration clandestine ou illégale – car il faut distinguer les deux termes – est une forme de délinquance et doit être traitée comme telle.

Sur cette question, qui préoccupe au premier chef nos concitoyens, s'opposent et même se heurtent deux conceptions fondamentales, qui en génèrent beaucoup d'autres, intermédiaires. La première est celle de l'absolu respect des droits de l'homme ; la seconde celle de la primauté non moins absolue de l'ordre public et de l'intérêt national. Je sais, monsieur le ministre, vers laquelle, tout comme moi, vous penchez.

Chaque époque apporte une réponse particulière à ce problème de l'immigration que nous voyons périodiquement resurgir. La France, pays de forte immigration, creuset de tant de rapprochements et dont le génie de l'assimilation ne connaît guère d'équivalent dans le monde, présente cette originalité de ne pas décliner de politique claire dans ce domaine, sans doute parce qu'elle n'en a pas jusqu'à présent ressenti la nécessité. Nul ne peut nier aujourd'hui que cette nécessité s'impose à l'évidence.

C'est dire combien la proposition de résolution déposée par Michel Péricard et le groupe RPR s'avère pertinente. Le groupe UDF – ce ne sera pas une grande surprise – ne peut que s'associer et participer à cette démarche. Il le fera en y apportant sa capacité de proposition, originale et forte, parce que pragmatique et étayée par une connaissance concrète de la situation.

Si je comprends les réticences de Pierre Bernard, je tiens à lui dire que, par-delà le libellé des textes, ce qui importera, c'est la résolution, la capacité d'initiative des membres de la commission d'enquête, et je ne doute pas qu'elle s'exprime totalement.

Comme le suggère Mme Sauvaigo, nos propositions s'articuleront en fonction des trois niveaux de traitement du problème.

Au niveau du contrôle en amont des frontières, il convient de distinguer les quatre formes principales que revêt l'immigration clandestine ou illégale : l'asile politique, qui est très souvent détourné de son objectif ; l'importation illicite de main-d'œuvre, hélas bon marché ; l'immigration pour convenances personnelles, notamment médicales ; les regroupements familiaux. Chacune de ces formes exige un traitement particulier. On ne peut pas traiter quelqu'un qui vient se faire donner des soins en France comme quelqu'un qui abuse des droits républicains en tentant de se faire reconnaître de manière factice un droit d'asile qui n'aurait pas lieu d'être appliqué. La confusion des causes engendrerait, monsieur le ministre, l'imprécision et l'indécision de la réponse.

Au niveau du contrôle à la frontière qui, vous l'avez rappelé, participe directement de la politique de sécurité, il conviendra de distinguer les lieux d'entrée sur le territoire national, les frontières aériennes et maritimes méritant et permettant une surveillance qu'il est beaucoup plus difficile, sinon parfois illusoire de maintenir aux frontières terrestres.

Par contre, convient-il d'ajouter ce qu'en termes de rugby on appellerait un « troisième rideau », c'est-à-dire de permettre à une DICCILEC, qui serait beaucoup plus une police des étrangers qu'une police des frontières, de contrôler scrupuleusement l'entrée et le séjour des étrangers, et cela sur tout le territoire de la République, notamment au moment de la demande du titre de séjour ou de son renouvellement ? Il est évident que ces dispositions doivent s'appliquer aux ressortissants des pays qui ne sont pas membres de l'Union européenne, et dont l'entrée sur notre territoire est subordonnée à la délivrance d'un visa.

Dans le même esprit, il convient de réfléchir aux conditions dans lesquelles peut être étendue – et c'est là un problème juridique important – l'utilisation du fichier automatisé des empreintes digitales, le FAED, système sans équivalent au monde, puisque nous sommes sur le point de le vendre aux Etats-Unis, et qui a permis à la police scientifique française de remporter un brillant succès avec l'identification des auteurs de l'attentat contre le TGV.

L'ensemble de ces propositions doit tenir compte du postulat selon lequel la sécurité de l'Etat et des personnes est de la compétence exclusive de l'Etat. Quelques mois après le vote de la loi sur la sécurité, la floraison des polices municipales et des entreprises de sécurité privées nous donne à réfléchir. Leurs effectifs – 90 000 si mes chiffres sont exacts – dépassent ou sont au moins équivalents à ceux de la police d'Etat en tenue, 85 000.

Troisièmement, enfin, au niveau du contrôle à l'intérieur du territoire, le problème de l'expulsion doit être posé d'abord en termes juridiques : le retour à une conception simple, selon laquelle toute mesure d'expulsion est une mesure de police administrative, constitue probablement, en tout cas à mon sens, la réponse la plus efficace.

Il doit l'être aussi au plan de l'organisation des services, et nous souhaitons une réflexion et un débat sur la réintégration de la direction de la réglementation au sein de la direction générale de la police nationale.

Il doit l'être enfin sur le plan diplomatique. Les pays qui fournissent les plus lourds contingents d'immigrés clandestins devraient être contraints non plus seulement sous forme d'injonctions – et nous saluons les efforts du Gouvernement à cet égard –, mais également en termes financiers, de mesurer les conséquences de leur

laxisme. Pour ma part, j'estime que ceux d'entre eux qui bénéficient de notre aide au développement devraient subir l'imputation des frais de retour. C'est une proposition que j'avais faite en son temps à M. Kofi Yamgnane, secrétaire d'Etat à l'intégration, qui en avait volontiers admis le principe.

**M. Julien Dray.** Mais vous avez oublié de la renouveler lors du débat sur la loi Pasqua !

**M. Yves Bonnet.** Je cite pour l'instant vos propres ministres, qui prennent parfois des positions courageuses.

**M. Julien Dray.** Et les vôtres ?

**M. Yves Bonnet.** Peu importe, les ministres sont les ministres de la République. Ce ne sont pas les ministres du parti socialiste ou du RPR.

L'ampleur du problème, la multiplicité des questions et la complexité des réponses exigent, mes chers collègues, que la représentation nationale aborde l'ensemble du débat sans exclusive ni *a priori*. C'est ce que nous vous demandons. Les dispositions à prendre relèvent très largement du pouvoir régalién, c'est-à-dire, monsieur le ministre, de vos attributions. Mais le Parlement, dans sa mission de contrôle de l'exécutif comme dans sa fonction de législateur, doit y prendre part en vous donnant les moyens de votre résolution et de votre politique.

Pour ces raisons, le groupe UDF s'associe pleinement à la démarche du président Péricard et du groupe RPR. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**Mme le président.** La parole est à M. André Gérin, pour le groupe communiste.

**M. André Gérin.** Madame le président, monsieur le ministre, chers collègues, les motifs invoqués par la majorité pour justifier la création d'une commission d'enquête laissent quelque peu sceptique même s'il est vrai qu'une question se pose, et qu'il faut l'aborder.

En effet, il ne s'agit pas pour elle de considérer de façon responsable et humaine le problème de l'immigration, notamment au travers de l'application des lois contestables de 1993, les fameuses lois Pasqua, dangereuses à notre sens dans la mesure où elles peuvent contribuer à accréditer l'idée selon laquelle : immigration, égale intrus, égale danger. Il s'agit, au contraire, d'aller plus loin dans l'efficacité des contrôles de police pour accélérer les reconduites à la frontière.

Sur la question de l'immigration, les députés communistes ont toujours défendu la même attitude. D'abord en soulignant qu'aucune mesure administrative ou policière ne peut constituer une réponse adaptée à l'immense problème engendré par la difficile situation de millions d'hommes et de femmes du tiers monde qui cherchent à s'expatrier pour survivre.

Les communistes, qui ont toujours contesté la logique de Schengen, qui met en cause tant le droit d'asile que la souveraineté de notre pays, ont également proposé d'autres réponses pour stopper l'exode de la misère qui contribue à grossir en France le nombre de familles en difficulté, aggrave les tensions et développe les peurs et les haines.

A cet égard, la France a une responsabilité particulière, ne serait-ce qu'à cause de ses liens historiques et de ses liens présents avec les pays d'Afrique et du Maghreb. Elle doit œuvrer à des coopérations nouvelles. Une telle démarche va à l'inverse de la dévalorisation du franc CFA ou du rôle de gendarme financier de la planète que le FMI prétend assurer.

En ce qui concerne l'entrée et le séjour des étrangers en France, depuis plus de vingt ans, les députés communistes demandent l'arrêt de l'immigration en raison de la crise économique qui n'a cessé de s'aggraver. Mais, parallèlement, une véritable politique d'insertion sociale et professionnelle des immigrés et de leurs familles vivant régulièrement en France est fondamentale. Elle appelle de réels moyens budgétaires, notamment pour une politique de la ville dont le projet de budget pour 1996 ignore cependant, semble-t-il, l'extrême urgence.

Il faut pourtant apporter des réponses urbaines. Il faut des services publics assurant l'égalité des chances dans la formation et la recherche d'un emploi.

Du point de vue des libertés, la nationalité doit être déterminée par la filiation ou la naissance sur le territoire, le droit à son acquisition par la naturalisation ou le mariage, ce qui implique selon nous, républicains, de revenir sur la législation régressive adoptée il y a deux ans.

C'est l'intérêt de la France que ces jeunes filles et ces jeunes garçons s'insèrent dans la vie française, dans le respect des uns et des autres, dans le respect des droits et des devoirs de la République nés du vivre ensemble. Pour qui que ce soit, il ne saurait y avoir de liberté sans responsabilité, sans citoyenneté, sans civisme.

Dans ce contexte national, les immigrés ne doivent pas être les boucs émissaires de la mal-vie. On connaît tous les amalgames erronés que secrète un racisme ordinaires que la loi ne suffit pas à combattre. Ils débouchent sur la confusion. Le mal vivre quotidien engendre un racisme social. Je vous signale à ce propos l'enquête de l'INED, publiée au mois d'avril 1995, sur les réalités de l'immigration. Bien des idées reçues sur le niveau social des immigrés, sur leur volonté de s'assimiler, sur leur rapport à la religion comme élément d'autonomie et d'indépendance et sur le respect des institutions de la République y sont bousculées.

La proposition de résolution évoque plus spécifiquement l'immigration clandestine. Certes, celle-ci doit être combattue, mais en s'attaquant à ses causes. Faute de quoi, on justifie l'extension de contrôles qui peuvent servir de prétexte à des atteintes aux libertés et, surtout, ces contrôles secrètent des réactions antifrançaises de la part d'hommes et de femmes qui, dans leur immense majorité, respectent nos lois alors qu'ils sont traités en suspects parce qu'étrangers.

Les trafiquants et le grand patronat continuent à organiser l'immigration clandestine et à en profiter. Du secteur textile aux travaux d'équipements, cette immigration livre une main-d'œuvre surexploitée et servile, qui pèse aussi sur la capacité de résistance tant des Français que des immigrés en situation régulière face à la précarisation généralisée. Ces trafiquants et certains secteurs du grand patronat doivent être condamnés avec des sanctions allant jusqu'à la confiscation des biens comme sont frappés ceux qui, directement ou indirectement, participent au commerce et au trafic de la drogue, ou des armes.

A cet égard, et nous aurons l'occasion de revenir sur cette question, il faut absolument que la France se dote de moyens institutionnels, politiques, techniques, juridiques et financiers lui permettant de s'attaquer à la géopolitique de la drogue. En la matière, il importe de ne pas confondre les victimes et les profiteurs, les fourmis et les éléphants. Toute stigmatisation, tout amalgame sont dangereux. On l'a vu tout dernièrement encore avec l'affaire Kelkal sur laquelle je ne m'étendrai pas. Je me bornerai à répéter que sont dangereuses les assimilations

entre jeunes et délinquance, entre immigrés et délinquance, entre immigrés et terrorisme. De ce point de vue, nous avons une responsabilité à l'égard des jeunes issus de l'immigration dans les banlieues. C'est ce que j'ai ressenti au cours des dix derniers jours dans la région lyonnaise. Cela dit, il est évident qu'il nous faut aussi combattre nettement, « sans bavure », le terrorisme et les comportements qui constituent un danger pour la République et la société françaises.

La loi Pasqua du 27 décembre 1994, pour en revenir à elle, permet de poursuivre l'épouse qui a facilité le séjour irrégulier de son mari, comme si un douloureux cas de conscience pouvait servir à faire oublier que l'immigration clandestine sert des fins lucratives et que l'inspection du travail manque cruellement de personnels pouvant effectuer les contrôles.

Dans sa conception initiale, la commission d'enquête risque, selon nous, de perpétuer la confusion. Nous considérons pour notre part que, pour faire reculer la xénophobie et le racisme, toute approche apocalyptique ou angélique de la question doit être écartée.

Par exemple, nous ne pouvons qu'être critiques à l'égard de la volonté d'imposer aux services publics comme aux élus des collectivités locales des contrôles qui ne leur incombent pas, imposer, par exemple, au service public de l'éducation de ne pas inscrire les enfants dont les parents ne sont pas en situation régulière. L'intérêt des enfants ne doit-il pas prévaloir dans tous les cas ? Nous nous heurtons parfois à des choix cornéliens.

Mes chers collègues, la commission d'enquête ne doit pas servir de prétexte pour diluer les responsabilités et ne pas s'attaquer aux causes véritables de l'immigration clandestine. Fort sagement, l'examen en commission a mis en évidence cette volonté de faire prévaloir le contrôle généralisé par rapport à une approche responsable et humaine du problème.

Avant de conclure, je préciserai trois points. Premièrement, on ne peut parler de l'immigration clandestine sans évoquer la situation créée par le traité de Maastricht et les accords de Schengen. Deuxièmement, afin d'éviter toute stigmatisation, et bien que subsiste un problème particulier avec le Maghreb, nous ne devons pas parler de l'immigration mais des immigrations clandestines. Troisièmement, devraient également être abordées les questions liées à l'identité nationale et aux moyens des services publics – la douane, la justice, etc.

Ces précisions données, les députés communistes ne voteront ni pour ni contre cette résolution. Cette commission d'enquête peut avoir son utilité et nous voulons y travailler. Ce sera une abstention de vigilance.

**M. Pierre Mazeaud**, *président de la commission*. Voilà un progrès !

**Mme le président**. La parole est à M. Julien Dray.

**M. Julien Dray**. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, s'il existait une encyclopédie des débats parlementaires, nombreuses seraient les pages retraçant les « ultimes » tentatives, les « dernières » mesures à prendre en matière d'immigration ! Mesures n'avons-nous entendu de cette tribune, notamment depuis 1993 ! Ministres et parlementaires s'y sont succédé pour nous expliquer à longueur de débat que les dispositifs dont nous discutons constituaient les « ultimes » recours, les « derniers » remparts avant je ne sais quel cataclysme ! Puis, comme pour la ligne de l'horizon, après quelques mois, les limites se trouvaient repoussées pour le débat suivant.

Si j'appelle votre attention sur ces excès, c'est qu'en dramatisant inutilement une situation déjà difficile, on crée la confusion et on entretient le doute et le scepticisme sur ce qui se passe réellement dans la société française. En procédant ainsi, on favorise le développement d'un climat de suspicion généralisée.

Faut-il en déduire qu'il n'y a pas de problème ? Non, mais il est à mon sens inutile de créer des situations aussi ingérables que celles que nous connaissons depuis plusieurs années.

On nous soumet aujourd'hui une proposition de résolution tendant à mettre en place une commission d'enquête sur l'entrée des étrangers sur le territoire. Si je m'en tiens à notre règlement, aux termes de l'article 140 « cette proposition doit déterminer avec précision soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission doit examiner la gestion. »

Créer une commission d'enquête revient donc à constater qu'un problème existe et à jeter la suspicion sur une situation. Si je suis la proposition du groupe du RPR, rapportée par Mme Sauvaigo, j'en conclus que ce groupe jette une suspicion sur le dispositif législatif voté ici même en 1993 et qui avait été pourtant présenté par le ministre de l'intérieur à l'époque comme le *must* du *must* en matière de contrôle des flux migratoires.

Souvenez-vous, Charles Pasqua nous avait longuement expliqué que son dispositif était le bon et qu'il était urgent... La suspicion, nous la retrouvons d'ailleurs dans les termes du rapport. Pour Mme Sauvaigo, en effet, ces lois sont « inefficaces », créent des troubles à l'ordre public et la rigidité de certaines dispositions est « source de drames humains ».

En 1993, notre groupe avait employé exactement les mêmes arguments pour refuser le dispositif prévu par les lois Pasqua. J'avais même commencé mon intervention en annonçant que les mesures proposées seraient inefficaces pour contrôler les flux migratoires et que nous serions régulièrement appelés à en discuter à l'Assemblée nationale. Le plus grave, avais-je souligné, c'est que l'opinion publique aura l'impression que les hommes politiques parlent mais n'agissent pas, ce qui, inévitablement, entraînera le recours à des solutions de plus en plus extrémistes et génératrices de drames humains. Ces drames humains, nous les constatons tous dans nos permanences, car, au-delà des discours à l'Assemblée nationale, il y a la réalité. Alors que l'on nous avait expliqué en 1993 que la fermeté devait être absolue à l'égard des parents étrangers d'enfants français, dès les premières grèves de la faim, le gouvernement a été obligé de prendre un décret si bien que les préfets sont aujourd'hui amenés à gérer les situations au cas par cas. Bref, en guise de fermeté, nous avons créé le règne de l'arbitraire le plus absolu !

Et l'on nous dit qu'il n'y a pas suspicion, une autre procédure était en tout état de cause possible. Relevant elle aussi du travail du Parlement, elle consiste à procéder à une évaluation du dispositif des lois Pasqua. On aurait très bien pu décider de mettre en place une mission d'information. Mais telle n'est pas la voie qui a été choisie.

Puisqu'on nous propose une commission d'enquête, il importe alors d'en définir le champ. A cet égard, je rappelle que, lorsque nous avons discuté en 1993 des lois portant sur l'entrée et le séjour des immigrés, dites lois Pasqua, nous n'avions pas séparé – c'est le dispositif même qui le prévoyait – l'entrée et le séjour, considérant que les deux aspects devaient être abordés concomitamment. Je constate que la commission s'appuie sur les

mêmes bases pour définir le champ de compétences de la commission d'enquête puisqu'elle précise qu'il s'agit d'évaluer l'application des textes sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. C'est en contradiction avec l'intitulé de la proposition de résolution qui tend à la création d'une commission d'enquête sur l'immigration clandestine et le séjour irrégulier d'étrangers en France.

De deux choses l'une : soit on examine l'ensemble du dispositif, soit on limite cet examen à la simple question de l'immigration clandestine et du séjour irrégulier. Si la seconde hypothèse est retenue, on en revient à un thème qui revient régulièrement dans cette assemblée – il correspond à une sorte de fantasme pour une partie de la majorité –, celui de l'immigration clandestine. D'un certain point de vue, on pourrait le comprendre si vous n'étiez pas aux affaires. Mais, quelle que soient les divergences au sein de votre majorité, c'est vous qui gouvernez le pays et qui, depuis deux ans, avez fait de la lutte contre l'immigration clandestine un des éléments essentiels de votre politique ! Maintenant, vous devez reconnaître que la situation n'est pas claire, que des problèmes restent posés. Alors, chers collègues de la majorité, c'est au Gouvernement que vous soutenez qu'il vous faut adresser vos remarques et demander des éclaircissements !

A notre avis, le problème que pose cette demande de création de commission d'enquête est simple. Même si nous n'acceptons pas les procédures telles qu'elles sont proposées à l'assemblée, mais si il doit y avoir une commission d'enquête, celle-ci devra alors porter sur l'ensemble du dispositif, c'est-à-dire sur l'entrée et le séjour des étrangers. Il ne pourra s'agir en quelque sorte d'une commission d'enquête portant sur la couleur du cheval blanc d'Henri IV. Bref, les réponses ne doivent pas être contenues dans la question.

Si vous acceptez que nous votions sur une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête « sur l'entrée et le séjour des étrangers en France », nous sommes prêts à émettre un vote favorable et à participer à cette commission, même si nous pensons que telle n'est pas la voie qu'il aurait fallu prendre. Si, au contraire, vous maintenez en l'état un texte dont l'intitulé et la définition de la mission sont contradictoires, il sera clair qu'il s'agit d'une opération politicienne qui s'inscrit dans le cadre des rapports de forces tendus entre la majorité et le Gouvernement. Nous ignorons qui veut quoi et qui fait quoi dans ce dispositif. Dans les conditions que je viens de dire, nous serions évidemment amenés à voter contre.

Les questions relatives à l'immigration sont compliquées. La France connaît aujourd'hui des problèmes d'intégration qui sont pour beaucoup des problèmes d'assimilation et de reconnaissance. Ils sont inhérents à l'appréciation d'une situation nouvelle à partir de l'émergence d'une communauté différente de celles qui ont constitué la nation française. Il importe de les traiter avec sérieux. Rien ne serait plus grave que de les occulter ou plus exactement de les traiter sous leur forme de fantasmes ou avec des slogans. En revenant à chaque étape devant l'Assemblée avec ses fantasmes et ses slogans, on risque de créer les meilleures conditions de progression du Front national. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**Mme le président.** La parole est à M. Dominique Perben.



**M. Dominique Perben.** Madame le président, monsieur le ministre, madame le rapporteur, mes chers collègues, comme cela a déjà été souligné à plusieurs reprises, la place des étrangers dans notre pays constitue – et pour longtemps malheureusement – un des débats de société les plus sensibles auxquels nous sommes et serons confrontés.

Cette place est bien évidemment au cœur des débats que nous connaissons sur la politique d'intégration, mais elle est aussi au cœur d'autres débats qui nous concernent tous, tel celui sur la politique de la ville et les quartiers en difficulté.

Si, dans ce domaine, les positions de principe sont souvent divergentes, en tout cas exprimées de façons divergentes, je crois qu'il est admis par tous, plus ou moins ouvertement, que la bonne intégration des étrangers dans notre pays ne peut être dissociée d'une maîtrise effective des flux migratoires, ce qui signifie que nous devons tout faire pour endiguer l'immigration irrégulière.

Le principe est simple, mais nous savons tous que sa mise en œuvre, qui exige à la fois une grande fermeté et le respect des droits inhérents à toute personne, est d'une redoutable complexité.

Sans prétendre appréhender de façon exhaustive toutes les questions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France, je souhaite simplement formuler quelques observations, qui n'ont d'autre vocation que celle d'amorcer le travail de réflexion qui devrait être le nôtre au cours des prochains mois.

Première observation : il est clair que l'aggravation des tensions internationales rend notre réflexion plus que jamais d'actualité. La pression migratoire s'est, en effet, accentuée à la suite de l'effondrement du bloc communiste, lequel a libéré un potentiel considérable d'émigration que les pays d'Europe occidentale ne sont pas, et ne seront pas, en mesure d'absorber. Pour la France, actuellement, la question se pose surtout pour les Roumains et les ressortissants des pays de l'ex-Yougoslavie.

En second lieu, nous connaissons tous les conséquences, pour la France, de la montée de l'intégrisme islamiste et, plus particulièrement, du drame algérien. Ce n'est pas tant le risque d'une nouvelle immigration massive qui paraît préoccupante, à cet égard, mais plutôt l'accroissement des tensions qui traversent la communauté islamique de notre pays, dont il faut rappeler avec force que la très grande majorité des membres ne demande qu'à vivre en paix sous la protection des lois de la République.

La vigilance dont nous ferons preuve aujourd'hui apparaît donc fondamentale pour la réussite de notre politique d'intégration.

Deuxième observation : la politique d'entrée et d'admission des étrangers sur notre territoire a été profondément modifiée par la convention de Schengen, entrée en vigueur le 26 mars dernier. La mise en commun de notre sécurité dans un domaine aussi sensible suscite beaucoup d'espoirs, mais aussi beaucoup d'inquiétudes et d'incompréhensions.

Je crois qu'il faut être très clair dans ce domaine : Schengen sera un succès si chacun des signataires de l'accord se considère comme responsable en matière d'admission des étrangers pour l'ensemble de ses partenaires. En revanche, Schengen se soldera par un échec dont les conséquences seront particulièrement graves si certains signataires se défaussent sur leurs seuls partenaires pour assurer ces responsabilités.

**M. Pierre Mazeaud,** *président de la commission.* Très bien ! Il fallait le dire.

**M. Dominique Perben.** Indépendamment donc de la décision française – justifiée à mon sens – de suspendre l'application des accords en matière de contrôle aux frontières, il me paraît indispensable qu'en tout état de cause le Parlement soit tenu régulièrement informé du bilan de la mise en place des différents instruments de coopération prévus dans le cadre de ces accords.

D'une manière plus générale, la coopération entre pays membres de l'Union européenne doit être renforcée en matière d'immigration et d'asile. La France n'est pas en retrait dans ce domaine. C'est, en effet, à son initiative que, le 2 juin dernier, le Conseil européen « Justice-affaires intérieures » a adopté un projet d'action commune sur l'harmonisation des moyens de lutte contre l'immigration irrégulière et l'emploi illégal, et l'amélioration des moyens de contrôle prévus à cet effet.

Troisième observation : dans notre pays, l'entrée, le séjour et l'éloignement des étrangers relèvent d'un nombre important de ministères et d'administrations.

Ainsi, la délivrance des visas relève du ministère des affaires étrangères ; le contrôle des frontières des ministères de l'intérieur et des finances, s'agissant des douanes ; l'admission au séjour du ministère de l'intérieur ; l'admission au travail du ministère de l'intégration au niveau national et des services extérieurs du ministère du travail au niveau local ; les prises de décision en matière d'éloignement et leur mise en œuvre des ministères de la justice et de l'intérieur.

Par ailleurs, les maires sont appelés à intervenir en matière de délivrance de certificats d'hébergement et de regroupement familial dans des conditions dont nous connaissons tous les difficultés.

Enfin, deux offices ont des responsabilités spécifiques : l'office des migrations internationales pour le regroupement familial – l'aide au retour, notamment – et l'office français de protection des réfugiés et apatrides pour le traitement des demandes d'asiles.

Franchement ! Cette fragmentation des responsabilités, sans doute légitime, me paraît tout de même quelque peu excessive et nécessite en tout état de cause une action permanente de coordination guidée par une politique très claire du gouvernement.

Quatrième observation : l'afflux des demandeurs d'asile représente un véritable problème, même si la situation tend à s'améliorer actuellement. S'il n'est bien évidemment pas question de remettre en cause le droit d'asile, consubstantiel à la tradition de notre pays, il est néanmoins troublant de constater que plus de 80 p. 100 des personnes entrées sur notre territoire et demandant l'asile n'ont pas droit à cette protection. Cela est particulièrement vrai pour certains pays de l'Europe de l'Est pour lesquels, de toute évidence, le statut de réfugié ne se justifie plus depuis la disparition du bloc communiste.

Il faut donc trouver des solutions efficaces contre la multiplication des demandes d'asile abusives qui permettent à certains étrangers de contourner notre législation.

Cinquième observation, qui me paraît une évidence mais qu'il est utile de rappeler : il existe un lien très fort entre immigration irrégulière et travail clandestin. C'est en effet la possibilité de trouver un travail et de vivre sensiblement mieux que dans son pays d'origine qui explique que tant d'étrangers sont prêts à prendre de si gros risques pour venir en France.

Or sommes-nous prêts à mettre en place les moyens juridiques et humains nécessaires pour véritablement démanteler les filières qui existent et qui jouent – ne nous voilons pas la face – un rôle important dans quelques secteurs sensibles de notre économie? C'est une question que nous devons nous poser sans complaisance et je suis persuadé, pour ma part, qu'il est nécessaire pour les équilibres économiques et sociaux de notre pays que nous agissions rapidement et fermement.

Sixième observation : la situation n'est pas satisfaisante en matière d'éloignement des étrangers en situation irrégulière. Cela a déjà été évoqué, mais je n'hésite pas à le répéter. Je ne m'étendrai pas sur ce sujet qui a déjà été traité. Je souhaite simplement indiquer combien je me félicite de la décision du Premier ministre d'engager un programme de renforcement des capacités de rétention afin de créer un certain nombre de places supplémentaires. Mais il ne s'agit là que de l'un des aspects d'un problème dont les implications diplomatiques ne doivent pas être sous-estimées.

Si le Gouvernement, à juste titre, a engagé une réelle offensive diplomatique dans ce domaine, je considère pour ma part – et cela rejoint une réflexion de M. Yves Bonnet – qu'il n'est pas acceptable que des pays bénéficiant d'importantes aides économiques et financières de la part de la France, puissent faire obstacle à la reconduite de leurs ressortissants en situation irrégulière, notamment en refusant de délivrer des laissez-passer consulaires. Il faut que nous soyons capables d'en tirer toutes les conséquences, en particulier en termes de délivrance de visas, d'aide financière et de coopération. (« *Très bien!* » sur les bancs de groupe du Rassemblement pour la République.)

Enfin, septième observation, il n'est pas inutile de rappeler qu'une politique de maîtrise des flux migratoires ne peut être uniquement axée sur la répression.

L'aide à la réinsertion dans les pays d'origine doit également être un des axes privilégiés par notre pays, comme complément logique et indispensable à l'éloignement des étrangers.

Dans ce domaine, il pourrait être envisagé une certaine réorientation de notre politique. Jusqu'à présent, nous avons aidé les individus, par des mécanismes plus ou moins assimilés à des primes au retour, avec un succès plus ou moins grand. En effet, les retours ultérieurs, soit en France soit dans un autre pays d'Europe, sont fréquents. Pour cette raison, je me demande s'il ne serait pas intéressant d'essayer de développer une autre formule qui pourrait se traduire par des programmes spécifiques de réinsertion faisant partie intégrante de notre politique de coopération et permettant le départ groupé de personnes volontaires pour le retour.

Telles sont, mesdames, messieurs, les quelques observations que je souhaitais vous présenter et qui me paraissent être conformes aux objectifs que nous poursuivons tous : mener une politique ferme et sans concession en matière de lutte contre l'immigration clandestine, mais aussi une politique respectueuse de la dignité des étrangers, qui, il faut le rappeler, ont joué, jouent et continueront à jouer un rôle essentiel dans le développement économique et social de notre pays.

Sans tabou mais aussi sans passion, écartant d'emblée toute démagogie – c'est du moins l'approche que je souhaite –, le travail des membres de la commission d'enquête peut, j'en suis convaincu, aboutir à définir de manière consensuelle les voies et moyens d'une politique ambitieuse en matière d'entrée et de séjour des étrangers. Cette politique devrait permettre tout à la fois d'assurer

l'efficacité indispensable pour conserver la maîtrise de notre politique migratoire, de notre dispositif législatif et réglementaire, et de ne pas tourner le dos à notre histoire, à nos valeurs et à notre tradition de générosité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**Mme le président.** La parole est à M. Serge Lepeltier.

**M. Serge Lepeltier.** Monsieur le ministre, madame le rapporteur, mes chers collègues, si l'on interroge aujourd'hui les hommes politiques sur l'immigration clandestine, ils sont naturellement tous contre. Pas un qui soit pour. Je suis même persuadé que pas un ne serait favorable à n'importe quelle forme d'immigration, exception faite de celle qui découle de l'asile politique.

L'objet de la décision du gouvernement français du 3 juillet 1974 était bien d'y mettre un terme, mais, tous les Français le savent, l'immigration n'a pas cessé pour autant. Elle s'est même amplifiée, que ce soit par le biais du regroupement familial...

**M. Julien Dray.** Déclarations intempestives! C'est l'échec d'une politique!

**M. Serge Lepeltier.** ... ou, malheureusement sous la forme d'immigration clandestine.

Ce simple constat justifie la création d'une commission d'enquête pour procéder à un examen approfondi des conditions d'entrée des étrangers dans notre pays.

Pour illustrer mon propos, je vais prendre l'exemple particulièrement significatif de la procédure d'établissement des certificats d'hébergement. Chacun sait que les maires doivent viser les certificats d'hébergement, formalité qui permet aux personnes souhaitant venir en France de faire instruire leur dossier par les autorités consulaires. Le crédit des maires est ainsi engagé puisque, en quelque sorte, on demande leur caution. Or que peuvent-ils contrôler?

**M. Alain Marsaud.** Rien.

**M. Serge Lepeltier.** Effectivement, rien, la loi ne le leur permet pas!

**M. Julien Dray.** C'est votre loi!

**M. Serge Lepeltier.** Ils peuvent seulement demander à l'office des migrations internationales de vérifier si les conditions normales d'hébergement sont remplies. Mais que se passerait-il si les maires demandaient systématiquement ce contrôle? Il serait impossible de les satisfaire, car l'OMI ne dispose pas de moyens suffisants. En réalité, il n'y a donc pas de contrôle.

Le simple fait, pour la ville que j'ai l'honneur d'administrer, que la délégation régionale soit à Paris, c'est-à-dire à plus de 250 kilomètres de Bourges, est assez éclairant pour montrer que la présence effective sur le terrain est largement insuffisante. Dans tous les cas, aucun contrôle n'est possible, ni sur la garantie du rapatriement, ni sur la durée effective du séjour, ni sur la réalité même du retour.

Cette procédure constitue, à l'évidence, un moyen privilégié d'immigration clandestine puisque ni les maires ni même les autorités préfectorales n'ont les moyens d'exercer de tels contrôles. J'en veux pour preuve l'absence de réponse à une lettre que j'avais adressée au préfet de mon département en lui demandant quels moyens il avait de contrôler un tel retour.

La simple lecture d'un certificat d'hébergement est d'ailleurs éloquente, compte tenu des formules qu'il comporte. On peut notamment y lire, en marge :

« Article 21 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée par la loi du 5 juillet 1972 : tout individu qui, par aide directe ou indirecte, a facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irrégulier d'un étranger est passible d'un emprisonnement de deux mois à deux ans et d'une amende de 1 000 à 200 000 francs ». Cela fait un peu penser aux formules inscrites sur les paquets de cigarettes : « Fumer provoque des maladies cardiovasculaires » ou « Fumer nuit gravement à la santé ». Cela montre bien que l'administration – comme nous-mêmes peut-être – se donne bonne conscience en rappelant ce qui ne doit pas être fait, mais en étant assuré que cela est fait.

Un véritable trafic semble également s'être instauré par ce biais. Je vous lis simplement quelques lignes d'une des nombreuses lettres qui m'ont été adressées récemment : « Les dernières personnes reçues auraient peut-être décidé de ne pas repartir. Que puis-je faire ? User de tout ce qui est en mon pouvoir pour les remettre dans l'avion ? J'ai rencontré des Roumains sur le parking d'un supermarché, des « gens bien », enseignants, qui croient au mirage de l'Ouest. Ils ont acheté un certificat d'hébergement de trois mois. Pour cela, ils ont fait des emprunts. La réalité en France : après cinq jours, la famille d'accueil les a mis à la rue.

Tel est le système qui est de plus en plus utilisé. Il faut donc non seulement vérifier les conditions d'entrée, mais encore aller plus loin et contrôler les conditions du séjour lui-même, rendre quasiment obligatoire le retour par la mise en place des garanties financières de rapatriement, lesquelles constitueraient l'engagement concret de la famille d'accueil.

Je suis donc naturellement favorable à la création de cette commission d'enquête et d'accord pour élargir sa mission, comme le souhaite Mme le rapporteur. Il faut tout faire pour aboutir à une véritable intégration, condition indispensable pour que nous en revenions à une vie sociale normale. Cela passe forcément par l'arrêt total de toute immigration clandestine, comme le voulait le gouvernement de 1974.

Donnons-nous les moyens légaux nécessaire pour cela. A tout le moins, supprimons ceux qui permettent l'immigration clandestine. Si nous ne le faisons pas, le stade de la fracture sociale pourrait être dépassé et nous risquons de connaître une explosion sociale, mais la plus dangereuse qui soit, celle qui conduit à l'intolérance et au refus de l'humanisme. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

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

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Je me bornerai à formuler deux remarques.

D'une part, je réponds d'abord par l'affirmative au Gouvernement qui s'est, à juste titre, inquiété de savoir si les départements et territoires d'outre-mer seraient compris dans le champ d'investigation de la commission d'enquête, puisqu'elle s'intéressera au séjour irrégulier des étrangers « en France ». Je vous prie, monsieur le ministre, de faire connaître ma réponse à M. le ministre de l'outre-mer.

D'autre part, je dois rassurer notre collègue, Julien Dray, dont les propos ont montré qu'il hésitait à voter la proposition de résolution parce qu'il y voyait une contradiction entre son titre et son énoncé. Je lui précise que la commission s'intéressera bien à l'application « des textes »

relatifs aux conditions tant d'entrée que de séjour des étrangers en France. Pour ce qui est du titre, bien entendu, nous ne nous attacherons qu'aux séjours irréguliers – il n'y a aucune raison qu'une commission d'enquête se penche sur les séjours réguliers !

Pour avoir déjà participé à plusieurs reprises, si mes souvenirs sont exacts, aux travaux d'une commission d'enquête, monsieur Dray, vous savez qu'elles examinent seulement ce qui ne va pas.

**M. Julien Dray.** Donc tout va bien pour les séjours réguliers !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Les séjours réguliers des étrangers en France ne posent pas de problème. La commission ne va se pencher que sur les cas d'entrée, d'accueil et de séjour irréguliers.

Ces explications, devraient vous conduire à voter la proposition de résolution.

**Mme le président.** La discussion générale est close.

La commission, considérant qu'il n'y a pas lieu de tenir la réunion prévue par l'article 91, alinéa 9, du règlement, j'appelle maintenant l'article unique de la proposition de résolution dans le texte de la commission.

#### Article unique

**Mme le président.** « Article unique. – Conformément aux articles 140 et suivants du Règlement de l'Assemblée nationale, il est créé une commission d'enquête de trente membres afin d'évaluer l'application des textes sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France et de proposer, le cas échéant, des mesures complémentaires dans le cadre d'une politique conforme à la tradition de générosité de la France, fondée sur deux principes : fermeté dans la lutte contre l'immigration clandestine et intégration des étrangers vivant régulièrement en France dans le respect des lois de la République. »

Avant de mettre aux voix l'article unique, j'indique à l'Assemblée que, conformément aux conclusions de la commission, le titre de la proposition de résolution est ainsi rédigé : « Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'immigration clandestine et le séjour irrégulier d'étrangers en France. »

#### Explication de vote

**Mme le président.** La parole est à M. Julien Dray, pour expliquer son vote.

**M. Julien Dray.** A la suite de l'intervention du président de la commission, voici une remarque fondée sur des faits concrets.

Certains étrangers, en situation régulière en France, donc n'entrant pas dans le champ des compétences que vous voulez fixer à la commission d'enquête, se présentent à la préfecture pour le renouvellement de leur titre de séjour. Or l'administration, prise dans les méandres de textes plus en plus kafkaïens ne leur redélivre pas de titre de séjour et ces étrangers se retrouvent en situation irrégulière. Ainsi, des étrangers en situation de séjour régulier à l'origine deviennent, du fait de dispositions inadaptées de l'administration – on parle de dysfonctionnements – des étrangers en situation irrégulière.

On a d'ailleurs fait la même constatation pour les parents d'enfants français qui, considérés comme des parents étrangers, se sont retrouvés en situation d'expulsion, contrairement au dispositif législatif. A cet égard, la multiplication des recours présentés par les avocats a entraîné des jurisprudences contradictoires.

C'est donc bien l'ensemble des lois Pasqua qui doit être examiné.

Cet examen était prévu par la loi de 1993. Le ministre de l'intérieur de l'époque s'était engagé devant le Parlement à présenter un rapport d'évaluation de cette loi après deux ans d'application. Il ne l'a pas fait et nous nous trouvons maintenant dans une situation difficile.

D'autre part, il y a une contradiction, si j'entends les propos que vous tenez les uns et les autres, entre le titre que vous voulez donner à cette commission d'enquête et le champ de ses compétences. Notre proposition était empreinte de bon sens puisqu'elle aurait permis d'examiner l'ensemble du dispositif – tel est d'ailleurs le rôle du Parlement. Vous vous voulez réduire le champ d'enquête à la seule immigration clandestine ; je ne sais d'ailleurs pas bien pourquoi. En réalité, vous allez ajouter la confusion à la confusion alors que nous aurions pu avoir une réflexion sérieuse, sereine, collective sur l'ensemble du dispositif, notamment sur tous les problèmes d'intégration que nous connaissons.

A défaut de réponse positive, nous serons obligés de voter contre cette proposition de résolution.

**Mme le président.** Je mets aux voix l'article unique de la proposition de résolution.

**M. Julien Dray.** Le groupe socialiste vote contre.

**M. André Gérin.** Le groupe communiste s'abstient.

*(L'article unique de la proposition de résolution est adopté.)*

### Constitution de la commission d'enquête

**Mme le président.** Afin de permettre la constitution de la commission d'enquête dont l'Assemblée vient de décider la création, MM. les président des groupes voudront bien faire connaître, conformément à l'article 25 du règlement, avant le mardi 17 octobre, à dix-sept heures, le nom des candidats qu'ils proposent.

La nomination prendra effet dès la publication de ces candidatures au *Journal officiel*.

3

### ORDRE DU JOUR

**Mme le président.** Cet après-midi, à quinze heures, deuxième séance publique :

Questions au Gouvernement :

Débat sur l'application des accords de Schengen. (Séance mensuelle réservée à l'ordre du jour fixé par l'Assemblée, en application de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution.)

La séance est levée.

*(La séance est levée à dix heures vingt-cinq.)*

*Le Directeur du service du compte rendu intégral  
de l'Assemblée nationale,  
JEAN PINCHOT*