

## CREATION D'UNE CARTE UNIQUE

*Projet de loi, adopté le 28 juin 1984 par l'Assemblée Nationale en seconde lecture, relatif aux étrangers séjournant en France et aux titres uniques de séjour et de travail. Rapport fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée Nationale par M. Roger ROUQUETTE, Député.*

Le présent projet de loi modifie principalement les conditions de séjour des étrangers établis en France. Il substitue aux trois titres de séjour actuellement en vigueur deux titres, la carte de résident et la carte de séjour temporaire. La carte de résident, d'une durée de dix ans, renouvelable automatiquement et valant à la fois autorisation de séjour et de travail, sera délivrée aux étrangers dont la résidence en France est stable. Les étrangers auxquels il n'a pas été délivré de carte de résident (visiteurs, étudiants, stagiaires, aides familiaux...) bénéficieront d'une carte de séjour temporaire. Elle sera, le cas échéant, assortie d'une autorisation d'exercer une activité professionnelle.

Le projet de loi qui nous est soumis concerne les étrangers présents en France. Il ne tend pas à permettre ou à favoriser une progression de la population étrangère dans notre pays.

L'accueil des étrangers correspond à une tradition de la France. A la fin du siècle dernier, il y avait en France plus d'un million d'immigrés. En 1930, la population étrangère représentait plus de 6,5 % des habitants. En 1982, elle représente 8 % de la population totale, soit environ 4.460.000 personnes.

Ces chiffres montrent que le pourcentage des étrangers dans l'ensemble de la population n'a guère varié depuis un demi-siècle. Cela s'explique par le fait que la vague d'immigration des années soixante a succédé à une interruption du courant migratoire de 1930 à 1955, dû à la crise économique et à la guerre.

La dégradation de la situation économique et la montée du chômage ont conduit le Gouvernement français, en juillet 1974, à suspendre l'immigration. Cette décision a fait suite à celle du Gouvernement algérien, en septembre 1973, d'arrêter l'émigration de ses ressortissants.

La politique de l'immigration menée par les pouvoirs publics depuis 1981 tient compte de ces données. Si la suspension de l'immigration est maintenue en raison de la situation de l'emploi et implique un contrôle accru aux frontières de l'entrée des étrangers en France de manière à éviter une immigration clandestine, il convient parallèlement de donner sécurité et stabilité aux communautés immigrées installées en France, tant dans leur vie civile que dans leur travail et dans leurs rapports avec l'administration.

Le projet de loi qui nous est soumis s'inscrit dans le cadre de cette politique, dont il convient de rappeler les grandes lignes avant d'analyser le contenu de la réforme proposée.

### I. — LA POLITIQUE DE L'IMMIGRATION DEPUIS MAI 1981 : LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION ILLÉGALE, L'INSERTION DES ÉTRANGERS ÉTABLIS EN FRANCE ET L'AIDE A LA RÉINSERTION DANS LE PAYS D'ORIGINE

Le Gouvernement a clairement réaffirmé les principes de sa politique dans le domaine de l'immigration lors du Conseil des ministres du 31 août 1983. La volonté du Gouvernement est de renforcer la lutte contre l'immigration illégale et de faciliter l'insertion des populations immigrées dans la vie sociale, économique et culturelle du pays. Cette insertion ne sera possible que si la maîtrise des flux migratoires est réalisée.

#### A. — La lutte contre l'immigration illégale.

Compte tenu de la situation économique, la France ne peut plus accueillir de nouveaux travailleurs immigrés sur son sol.

1. L'opération de régularisation exceptionnelle des étrangers décidée en 1981 est close depuis le mois de janvier 1982 : elle a permis de clarifier la situation de plus de 130.000 clandestins entrés en France avant le 1<sup>er</sup> janvier 1981. La philosophie qui a animé cette procédure de régularisation exceptionnelle s'inspire de l'idée selon laquelle on ne peut lutter efficacement contre le trafic de main-d'œuvre et le séjour irrégulier de travailleurs clandestins si, dans un premier temps, on ne facilite pas à ceux qui sont présents depuis un certain temps et qui travaillent clandestinement, l'acquisition d'un statut régulier.

2. Les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France ont été modifiées par la loi n° 81-973 du 29 octobre 1981.

En ce qui concerne l'entrée en France, la loi maintient l'exigence de la présentation aux frontières d'un certain nombre de documents : au visa, au passeport ou à la carte d'identité, s'ajoute la nécessité de produire une attestation de l'objet et des conditions du

séjour. La loi réaffirme par ailleurs que l'étranger qui envisage d'exercer une activité professionnelle doit être muni de l'autorisation nécessaire. Il s'agit d'assurer un contrôle plus strict aux frontières afin d'éviter que de « faux touristes » ne se transforment en travailleurs clandestins. La loi énumère de façon limitative les motifs du refus d'entrée qui sont de trois ordres : la présence de l'étranger constitue une menace pour l'ordre public ; il a fait l'objet d'une interdiction du territoire ou d'un arrêté d'expulsion.

S'agissant de l'entrée ou du séjour irrégulier en France, des sanctions pénales sont prévues et la juridiction saisie peut ordonner que le condamné soit reconduit à la frontière ou, en cas de récidive, prononcer l'interdiction du territoire français pour une durée n'excédant pas un an. Ces deux mesures revêtent donc le caractère de peine complémentaire. Lorsqu'elles sont prononcées à titre de peine principale en application des articles 43-1 et suivants du Code pénal, les tribunaux peuvent les déclarer exécutoires par provision (art. 471 du Code de procédure pénale tel qu'il a été complété par la loi n° 83-466 du 10 juin 1983). Lorsque le juge n'a pas prescrit une reconduite à la frontière, l'intéressé obtient une autorisation provisoire de séjour d'au moins six mois.

L'expulsion demeure une mesure de police administrative, prononcée par le ministre de l'Intérieur pour des motifs impérieux. C'est ainsi que l'expulsion est soumise désormais à deux conditions cumulatives : une condamnation à une peine d'au moins un an d'emprisonnement sans sursis, une menace grave pour l'ordre public. L'expulsion est entourée de garanties de procédure aussi protectrices que les garanties judiciaires (en particulier, la commission d'expulsion est entièrement « judiciairisée » dans sa composition et les étrangers convoqués devant cette commission d'expulsion bénéficient de l'aide judiciaire). En outre, aucune expulsion ne peut être décidée si la commission y est défavorable. Le champ d'application de l'expulsion est par ailleurs sensiblement limité.

Quant aux conditions du maintien administratif en France des étrangers en instance de départ forcé du territoire (qu'ils aient fait l'objet d'un refus d'admission, d'une mesure de reconduite à la frontière ou d'interdiction du territoire ou encore d'une expulsion), elles ont été aménagées dans le sens d'un renforcement des garanties individuelles.

**3. Si l'opération de régularisation exceptionnelle visait à apurer le passé, la loi n° 81-841 du 17 octobre 1981 relative à l'emploi des travailleurs étrangers en situation irrégulière a pour objet de renforcer, à l'avenir, la répression du travail clandestin.**

La loi aggrave les sanctions dont sont passibles les employeurs faisant appel à une main-d'œuvre étrangère non titulaire d'une autorisation de travail : l'infraction, auparavant qualifiée de contra-

vention, est érigée en délit, même en cas d'infraction primaire, et est rendue applicable autant de fois qu'il y a d'étrangers irrégulièrement employés. Deux peines complémentaires sont mises à la disposition du juge : la publication du jugement de condamnation par voie d'affichage ou de presse, la confiscation du matériel et de la production, cette dernière étant destinée à prévenir le transfert d'ateliers clandestins dans des locaux où ils pourraient continuer à fonctionner.

Le second principe qui inspire la loi du 17 octobre 1981 est plus novateur et répond à un objectif de justice sociale et de protection des droits des travailleurs employés irrégulièrement. L'étranger clandestin est ainsi assimilé, à compter de la date de son embauchage, à un travailleur régulièrement engagé, pour ce qui est des obligations de l'employeur tant au plan pécuniaire qu'à celui de la réglementation du travail. Les employeurs ne devraient donc tirer aucun profit d'une situation illégale puisqu'ils sont tenus de verser à l'étranger le salaire et ses accessoires. En cas de congédiement, la loi ouvre à l'étranger le droit au bénéfice d'une indemnité forfaitaire de rupture égale à au moins un mois de salaire. Enfin, pour tenir compte du faible taux de syndicalisation des travailleurs immigrés clandestins, une disposition accorde aux organisations syndicales représentatives la possibilité d'ester en justice en faveur d'un étranger clandestin, sans avoir à justifier d'un mandat de ce dernier.

**4. Le décret n° 84-169 du 8 mars 1984** prévoit des mesures destinées à mieux maîtriser l'introduction de la main-d'œuvre saisonnière. Ainsi, la durée des contrats des travailleurs saisonniers venant de l'étranger est en principe limitée à six mois au lieu de huit mois antérieurement. Par ailleurs, la durée totale pendant laquelle un même employeur peut recourir à des travailleurs saisonniers venant de l'étranger est limitée à six mois par an. En outre, le montant des redevances versées à l'Office national d'immigration est augmenté.

**5. Enfin, des accords particuliers** ont été négociés avec certains Etats (Algérie, Tunisie et Maroc) en raison du nombre élevé des visites de courte durée des ressortissants de ces Etats. Des procédures particulières sont destinées à lutter plus efficacement contre l'entrée en France de personnes à la recherche d'un emploi clandestin.

## B. — L'insertion des étrangers dans la communauté nationale.

De nombreux textes législatifs avaient déjà levé plusieurs des restrictions apportées à l'exercice des droits civils et sociaux des étrangers. C'est ainsi qu'en application des ces réformes :

— les étrangers sont aujourd'hui éligibles aux fonctions de représentants du personnel ou de délégués syndicaux (loi n° 72-517 du 27 juin 1972 et loi n° 75-630 du 11 juillet 1975) et peuvent également participer à l'élection des salariés conseillers prud'hommes (loi n° 79-44 du 18 janvier 1979) ;

— ils ont accès à l'aide judiciaire dans les mêmes conditions que les nationaux (loi n° 72-11 du 3 janvier 1972) et peuvent de la même façon solliciter la saisine du médiateur (loi n° 73-6 du 3 janvier 1973) ;

— ils bénéficient, au même titre que les Français, des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, destinée à favoriser l'accès aux documents administratifs ;

— les mesures de police prises à leur encontre doivent, depuis l'intervention de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, être motivées par écrit.

Dans le même esprit, deux catégories de dispositions discriminatoires ont été supprimées :

1. **La loi du 29 octobre 1981 a abrogé l'article 13 de l'ordonnance du 2 novembre 1945** qui obligeait tout étranger résidant temporaire à obtenir pour se marier l'autorisation de l'administration. Peu compatible avec le principe de la liberté individuelle, ce régime d'autorisation préalable était depuis longtemps critiqué.

2. **La loi n° 81-909 du 9 octobre 1981 a mis fin à un autre régime d'autorisation préalable**, tout aussi contesté : celui applicable aux associations étrangères. Ce régime, institué par un décret-loi du 12 avril 1959, traduisait les préoccupations du gouvernement de l'époque, animé du souci de lutter contre l'infiltration en France d'agents étrangers susceptibles de nuire à la sécurité de l'Etat. Bien que les circonstances aient changé, les étrangers ont continué d'être privés de la liberté d'association. Cette situation apparaissait d'autant plus regrettable que la participation à la vie associative constitue un moyen précieux d'insertion sociale et que la création d'associations permet aux immigrés de conserver des liens avec leur culture d'origine.

De nombreuses mesures ont par ailleurs été prises en matière de travail, d'emploi, de formation professionnelle ou de logement pour faciliter l'insertion des étrangers dans la communauté nationale. En particulier, le décret n° 84-169 du 8 mars 1984 a allégé les restrictions géographiques et professionnelles imposées jusqu'à présent aux travailleurs étrangers titulaires d'une carte de travail A (durée de validité d'un an) ou B (durée de validité de trois ans). Par ailleurs, certains ressortissants étrangers qui ne peuvent faire l'objet d'une expulsion bénéficient désormais d'une carte de travail pour toutes professions salariées.

Ces mesures montrent la volonté des pouvoirs publics d'améliorer les conditions de vie des étrangers — dont nul ne conteste la contribution essentielle à la croissance de notre pays et à son enrichissement culturel — et de leur permettre ainsi de vivre dignement. Plus que d'autres, ils sont souvent victimes de la crise et doivent faire face à des problèmes administratifs inextricables. A cet égard, la délivrance de titres uniques de séjour et de travail constituera, sans nul doute, un élément important de leur insertion dans la vie nationale.

## C. — La réinsertion dans leur pays d'origine.

La réinsertion dans le pays d'origine constitue le troisième volet de la politique de l'immigration du Gouvernement. Il a paru souhaitable d'aider les travailleurs qui ont des difficultés d'emploi à se réinsérer dans leur pays d'origine, s'ils le souhaitent.

Cette politique s'inscrit dans le cadre de la coopération Nord-Sud par le biais d'accords négociés avec les pays d'origine, visant à faciliter la réinsertion des travailleurs immigrés volontaires dans l'économie de ces pays.

Par ailleurs, les entreprises sont encouragées à conclure des accords industriels, à recruter et à former des travailleurs immigrés volontaires pour les grands chantiers à l'étranger.

Parallèlement, le Gouvernement a arrêté les moyens juridiques nécessaires pour une authentique politique de réinsertion. Ainsi, l'ordonnance n° 84-198 du 21 mars 1984 prévoit la possibilité de verser en une seule fois les allocations de chômage dues à certains travailleurs étrangers désireux de rentrer dans leur pays d'origine. Par ailleurs, une aide publique à la réinsertion a été instituée par un décret n° 84-310 du 27 avril 1984.

## II. — LA PRINCIPALE INNOVATION DU PROJET DE LOI : UNE CARTE UNIQUE DE DIX ANS, RENOUELÉE DE PLEIN DROIT

Afin de mieux appréhender la réforme proposée, il convient de rappeler les grandes lignes du droit en vigueur.

### A. — *La réglementation actuelle du séjour des étrangers en France.*

Selon les principes du droit international classique, la compétence personnelle figure parmi les compétences plénières que l'Etat exerce au titre de sa souveraineté. Elle lui donne notamment le pouvoir :

— de déterminer discrétionnairement les conditions d'acquisition et de perte de la nationalité des individus soumis à son autorité ;

— de réglementer l'entrée et le séjour des non-nationaux sur son territoire.

C'est ainsi que les étrangers sont soumis à un régime d'autorisation administrative pour entrer, séjourner, travailler en France.

Le contrôle de l'immigration s'effectue principalement par la réglementation de l'entrée et du séjour des étrangers, laquelle se caractérise par sa grande diversité. Le régime de droit commun relève de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945. Mais, depuis l'entrée en vigueur de cette ordonnance, des règles spéciales ont été édictées en faveur de certains ressortissants.

S'agissant des conditions d'entrée des étrangers en France — qui ne sont pas modifiées par le présent projet de loi —, on rappellera brièvement que, en application de l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, tout étranger doit, en principe, pour être admis à pénétrer en France, être titulaire d'un passeport national en cours de validité et revêtu d'un visa consulaire français. Il doit en outre être muni de documents prévus par décret en Conseil d'Etat et relatifs, d'une part à l'objet et aux conditions de son séjour et, d'autre part, s'il y a lieu, aux garanties de son rapatriement. Il doit enfin présenter les documents nécessaires à l'exercice d'une activité professionnelle s'il se propose d'en exercer une.

En ce qui concerne les conditions de séjour — qui font l'objet de la réforme proposée —, la réglementation en vigueur diffère selon la durée du séjour effectué par l'étranger.

Les séjours de courte durée (de trois mois au plus) dispensent l'étranger d'une carte de séjour.

En revanche, pour pouvoir séjourner en France au-delà d'un délai de trois mois, tout étranger de plus de seize ans doit obtenir la délivrance d'un titre de séjour, normalement demandé au commissariat de police ou à la mairie de sa résidence habituelle. Ce titre — ainsi que les autorisations professionnelles que l'étranger doit le cas échéant solliciter — diffèrent selon que l'étranger est soumis au droit commun de l'ordonnance de 1945 ou bénéficie de règles spéciales résultant d'un traité ou d'une convention.

### 1. Le droit commun.

Jusqu'en 1927, notre législation connaissait deux catégories d'étrangers, les uns ordinaires et les autres admis à domicile (art. 13 du Code civil). De 1927 à 1938, cette dernière catégorie disparut. Le décret-loi du 12 novembre 1938 distingua, quant à lui, les étrangers munis d'une carte d'identité valable plus d'un an, et les autres.

L'ordonnance du 2 novembre 1945 a innové en instituant trois catégories de titres qui donnent vocation à demeurer en France pour une durée plus ou moins longue. Plus la durée de validité de la carte est longue, plus son renouvellement est aisé et par conséquent plus les garanties de stabilité de l'intéressé sont grandes. En 1945, la création de la catégorie des résidents privilégiés répondait au souci d'attirer les étrangers.

L'ordonnance du 2 novembre 1945, dans sa partie relative au séjour, a subi peu de modifications importantes depuis 1945, à l'exception de celles résultant de la loi du 29 octobre 1981.

Depuis la loi du 10 janvier 1980, l'ordonnance de 1945 s'applique aussi bien en France métropolitaine que dans les départements d'outre-mer.

— **La carte de séjour temporaire** est conçue pour des séjours de courte durée, c'est-à-dire pour les séjours d'une durée supérieure à trois mois mais ne pouvant pas dépasser un an. Elle s'adresse principalement aux touristes, aux étudiants, aux travailleurs saisonniers ou temporaires. L'étranger qui sollicite une carte de résident temporaire doit présenter à l'appui de sa demande un contrat de travail ou une autorisation de travail s'il désire séjourner en qualité de travailleur salarié, une autorisation s'il entend exercer une activité professionnelle non salariée soumise à autorisation, la justification de moyens d'existence suffisants s'il n'entend exercer aucune profession, s'il est touriste ou étudiant.

La carte de résident temporaire peut être retirée à tout moment si son titulaire cesse de remplir les conditions au vu desquelles elle lui a été attribuée. Elle peut être renouvelée ou remplacée par une carte de résident ordinaire ou de résident privilégié.

— **La carte de résident ordinaire** a une durée de validité de trois ans. L'étranger qui sollicite le bénéfice de cette carte doit justifier de ressources suffisantes s'il n'a pas l'intention de se livrer à une activité professionnelle, de l'autorisation des services du ministère du Travail s'il souhaite occuper un emploi de travailleur salarié, de l'autorisation du Ministre compétent s'il désire exercer une profession réglementée. Il est tenu, en outre, de produire un certificat médical. La carte de résident ordinaire est renouvelée de droit à la demande de son titulaire s'il continue de remplir les conditions légales. Depuis le décret n° 82-441 du 26 mai 1982, elle ne peut plus, une fois attribuée, faire l'objet d'un retrait si l'étranger s'est absenté de France plus de six mois sans motif reconnu valable ou bien se trouve de son fait sans emploi ni ressources régulières depuis plus de six mois.

— **La carte de résident privilégié** est réservée aux étrangers qui justifient d'une résidence non interrompue d'au moins trois années, ce délai étant réduit à un an pour certaines catégories d'étrangers. Elle est délivrée après une enquête administrative et un examen médical. Elle est valable dix ans et renouvelée de plein droit. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 29 octobre 1981, le résident privilégié ne peut plus être déchu de sa qualité en cas de condamnation pénale à une peine supérieure à deux mois d'emprisonnement ou en cas d'atteinte à l'ordre public ou au crédit public.

Afin de mesurer l'importance respective de chaque catégorie de titres, on rappellera que sur une population étrangère en France estimée à 4.460.000, 880.181 étrangers bénéficient du statut de résident ordinaire et 1.025.615 de celui de résident privilégié, les résidents temporaires étant seulement au nombre de 390.652 (1). Ainsi, 45 % des adultes ont déjà des titres de séjour de dix ans.

Bien que le droit en vigueur distingue nettement le titre de séjour du titre de travail, dans de nombreux cas la délivrance de la carte de séjour est subordonnée à une autorisation professionnelle.

C'est ainsi que pour exercer une activité professionnelle **salariée** en France, les étrangers doivent posséder un titre de travail. Ce titre peut être constitué par :

— **une carte de travail**. Il existe trois types de cartes de travail dont le régime vient d'être modifié par le décret n° 84-169 du

(1) Statistiques au 31 décembre 1982, fournies par le ministère des Affaires sociales.

8 mars 1984. La carte temporaire, dite carte A, qui a une durée de validité d'un an, renouvelable, donne à son titulaire le droit d'exercer, dans le ou les départements mentionnés, l'activité professionnelle ou, le cas échéant, les activités professionnelles salariées qui y sont énumérées. La carte ordinaire, dite carte B, d'une validité de trois ans, renouvelable, donne à son titulaire le droit d'exercer sur l'ensemble du territoire de la France métropolitaine toute activité professionnelle salariée de son choix dans le cadre de la législation applicable à l'exercice de cette profession. Enfin, la carte de travail pour toutes professions salariées, dite carte C, délivrée et renouvelée de plein droit à certaines catégories d'étrangers, ouvre à son titulaire les droits qui sont désormais également ceux du titulaire de la carte B, mais pour une durée de dix ans ;

— **une autorisation provisoire de travail** d'une durée de validité de six mois, renouvelable, qui peut être délivrée aux étrangers appelés à exercer chez un employeur déterminé une activité temporaire n'excédant pas un an (étudiants travaillant pendant les vacances universitaires, assistants lecteurs...);

— **un contrat d'introduction de travailleur saisonnier** qui donne à son titulaire le droit d'exercer l'activité professionnelle qui y est portée pendant sa durée de validité chez l'employeur qui a signé ce contrat. Le décret n° 84-169 du 8 mars 1984 a ramené la durée totale du ou des contrats saisonniers dont peut bénéficier un travailleur étranger en principe à six mois au maximum sur douze mois consécutifs.

Pour accorder ou refuser le titre de travail, les éléments suivants d'appréciation sont pris en considération :

— situation de l'emploi présente et à venir dans la profession demandée par le travailleur étranger et dans la région où il compte exercer cette profession ;

— conditions d'application par l'employeur de la réglementation relative au travail ;

— conditions d'emploi et de rémunération offertes au travailleur étranger, qui doivent être similaires à celles dont bénéficie le travailleur français ;

— dispositions prises par l'employeur pour assurer ou faire assurer, dans des conditions normales, le logement du travailleur étranger.

La situation de l'emploi n'est cependant pas opposable à certaines catégories de travailleurs (réfugiés et apatrides, étrangers pères ou mères d'enfants français, étrangers titulaires d'une carte de séjour de résident privilégié en cours de validité...).

Il convient de souligner l'absence de concordance entre les différents titres de séjour et de travail. Ainsi, un étranger résident ordinaire (titre de séjour de trois ans) peut être titulaire d'une carte de travail C (titre de travail de dix ans). En pratique, 45 % des étrangers sont titulaires d'une carte de résident privilégié alors que 82 % d'entre eux bénéficient de la carte de travail C de dix ans.

Remarquons enfin que **les étrangers résidant dans les départements d'outre-mer** ne sont pas soumis aux dispositions du chapitre premier du titre IV du Livre III du Code du travail relatives à la main-d'œuvre étrangère, à l'exception de l'article L. 341-2 du Code du travail ayant trait à l'autorisation de travail. Pour exercer une activité salariée, l'étranger résidant dans un département d'outre-mer doit être muni d'une carte de travail délivrée dans des conditions particulières déterminées par les arrêtés préfectoraux.

S'agissant des **activités non salariées**, l'accès à certaines activités professionnelles est interdit aux étrangers ou bien soumis à une autorisation. C'est ainsi par exemple que les étrangers désireux d'exercer une profession industrielle, commerciale ou artisanale doivent justifier de la possession d'une carte d'identité spéciale portant la mention « commerçant » (décret du 12 novembre 1938). De même, l'étranger qui désire exploiter une entreprise agricole doit obtenir une carte professionnelle de chef d'exploitation mentionnant l'exploitation sur laquelle il est autorisé à s'établir (décret n° 54-72 du 20 janvier 1954).

## 2. Les régimes spéciaux.

En dehors du régime de droit commun fixé par l'ordonnance du 2 novembre 1945, il existe actuellement des régimes spéciaux plus favorables qui concernent les Algériens et les ressortissants de la Communauté économique européenne.

— Les liens historiques qui unissent la **France et l'Algérie** ont conduit les deux pays à conclure un accord spécifique, en date du 27 décembre 1968, en vue de déterminer les conditions de circulation, d'emploi et de séjour sur le territoire français des ressortissants algériens.

Dans ses dispositions essentielles, cet accord stipule que tout Algérien résidant en France plus de trois mois doit avoir « **un certificat de résidence** » tenant lieu de titre de séjour et de titre de travail, d'une durée de validité de cinq ans, renouvelable. Cette durée a été portée à dix ans pour tous ceux qui ont été en mesure d'établir qu'ils avaient leur résidence effective, habituelle et permanente en France depuis trois ans au 1<sup>er</sup> janvier 1969.

En application de l'échange de lettres franco-algérien du 18 septembre 1980, les certificats de résidence des ressortissants

algériens établis en France avant le 1<sup>er</sup> juillet 1962 ont été renouvelés à leur échéance pour dix ans. En outre, le Gouvernement français a prolongé automatiquement, pour une durée de trois ans et trois mois, les certificats de résidence de cinq ans et dix ans détenus par les ressortissants algériens établis en France à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1962 et qui arrivaient à expiration entre le 1<sup>er</sup> octobre 1980 et le 31 décembre 1983, ainsi que ceux de cinq et dix ans détenus par ces mêmes ressortissants déjà prolongés et qui arrivaient à expiration pendant la même période. Rappelons qu'il y a environ 660.000 Algériens en France.

— Les ressortissants de la **Communauté économique européenne** constituent une catégorie particulièrement importante, non seulement en raison de leur nombre (ils sont environ 450.000 à résider en France de façon durable), mais surtout par les perspectives que le principe de libre circulation offre quant à l'installation en France de nouveaux ressortissants d'Etats membres de la C.E.E. Ils doivent, pour résider en France, solliciter **une carte de ressortissant d'un Etat membre de la C.E.E.** qui les dispense de toute carte professionnelle. La validité de la carte de séjour « C.E.E. » s'étend à l'ensemble du territoire français ; elle est fixée à cinq ans pour la première délivrance, et à dix ans à partir du premier renouvellement. Ce dernier est accordé de plein droit. Toutefois, lorsqu'un travailleur est sans emploi depuis plus d'un an au moment du premier renouvellement de sa carte, un titre limité à un an lui est attribué. A l'expiration de cette période, le renouvellement peut être refusé à son titulaire s'il est demeuré sans emploi. Par ailleurs, la délivrance du titre de séjour peut être refusée pour un motif d'ordre public ou de santé publique. Ces raisons ne peuvent cependant être utilisées à des fins économiques mais doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu qui en fait l'objet.

Par ailleurs, il convient de mentionner la situation particulière des **Andorrans** et des **Monégasques**. Les Andorrans doivent être titulaires d'une carte d'identité d'Andorran pour travailler en France ; quant aux Monégasques, ils peuvent résider et travailler en France sous le seul couvert de leur passeport revêtu d'une mention spéciale.

D'autres catégories d'étrangers (comme ceux qui ont obtenu le statut de réfugié) sont titulaires des titres de séjour de droit commun mais bénéficient d'un régime préférentiel en matière d'emploi. Quant aux étrangers appartenant aux Etats d'Afrique francophone du sud du Sahara, ils relèvent de conventions de circulation et de conventions d'établissement qui prévoient des régimes particuliers en matière de droit au travail, les titres de séjour délivrés en vertu de ces conventions étant, quant à eux, soumis à un régime pratiquement identique à celui de l'ordonnance de 1945.

## B. — Le contenu du projet de loi.

Dans le cadre de sa politique de contrôle des flux migratoires et d'amélioration du statut des étrangers régulièrement établis en France, le Gouvernement propose au Parlement, par le présent projet de loi, de réformer principalement les conditions de séjour des étrangers. Le projet de loi ne tend pas à favoriser une immigration nouvelle mais à donner une sécurité aux communautés immigrées déjà présentes en France. Il introduit par ailleurs un cas supplémentaire d'expulsion ainsi que des dispositions sur les restitutions des titres de séjour et de travail en cas de versement de l'aide publique à la réinsertion.

Le projet de loi, modifiant le régime *de droit commun* du séjour et du travail des étrangers en France, ne s'applique pas aux étrangers soumis à des régimes spéciaux (ressortissants de la Communauté économique européenne, Algériens, Monégasques et Andorrans), conformément à l'article 2 de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

Les étrangers résidant dans les départements d'outre-mer relèveront des nouvelles dispositions relatives au séjour mais ne seront pas soumis aux mesures ayant trait au travail. C'est ainsi que dans les départements d'outre-mer, la carte de résident ne confèrera pas à son titulaire le droit d'exercer la profession de son choix. Il a paru souhaitable de ne pas étendre ces nouvelles dispositions compte tenu de la situation préoccupante de l'emploi dans ces départements, et pour éviter que les étrangers résidant dans les D.O.M. aient de plein droit un droit au travail en métropole.

### 1. Les conditions de séjour des étrangers en France.

Le projet de loi substitue aux trois titres de séjour actuellement en vigueur deux titres : la carte de résident et la carte de séjour temporaire.

— **La carte de résident** sera délivrée aux étrangers dont la résidence est stable, qui justifient de moyens d'existence et qui ont l'intention de s'établir durablement en France. En outre, elle sera délivrée de plein droit à certaines catégories d'étrangers, notamment aux conjoints et aux enfants mineurs entrés en France par la procédure du regroupement familial, si le membre de la famille résidant en France a déjà un titre de résident. Dès lors qu'elle aura été délivrée à un étranger résidant sur le territoire métropolitain, la carte de résident donnera de plein droit à son titulaire le droit d'exercer toute activité professionnelle sur l'ensemble de ce territoire. La possession de cette « carte unique » impliquera donc le droit au séjour et au travail sans limitation géographique ou professionnelle. Elle sera valable dix ans et renouvelée de plein droit. Les étrangers relevant du

régime de droit commun, titulaires d'une carte de résident ordinaire ou privilégié, recevront de plein droit une carte de résident à l'échéance de leur titre de séjour. En pratique, le projet de loi généralise le titre unique dont bénéficient déjà certains étrangers en vertu d'accords spécifiques.

La carte unique est réclamée — depuis fort longtemps pour certaines d'entre elles — par de nombreuses organisations syndicales et associations d'étrangers. Elle consacre une promesse du Président de la République qu'il avait renouvelée en recevant une délégation de la marche des « Beurs » en décembre 1983.

Pour les immigrés, elle représente un pas en avant vers l'égalité des droits avec les nationaux. Elle met fin à la précarité de leur situation qui se manifeste notamment à l'occasion du renouvellement des titres de séjour et de travail. L'objectif est de donner la sécurité et la stabilité à la communauté immigrée, plus particulièrement aux jeunes étrangers dits « de la seconde génération ». A cet égard, la carte unique favorisera sans nul doute une meilleure insertion des travailleurs immigrés et de leurs familles dans la société française. Par ailleurs, elle entraînera une simplification des démarches administratives ainsi qu'une amélioration des conditions d'accueil des étrangers liée à un réel « désengorgement » de l'administration.

Elle concernera environ deux millions d'étrangers, soit la très grande majorité des étrangers relevant du régime de droit commun.

La carte de résident devrait être informatisée, conformément au décret n° 82-829 du 27 septembre 1982 portant création d'un système de fabrication des titres de séjour des étrangers (1). A cet égard, il convient de rappeler que le système de fabrication des titres de séjour délivrés aux étrangers a pour but d'accélérer les procédures d'instruction des demandes par la consultation des fichiers relatifs aux titres précédemment délivrés, d'assurer un mode de fabrication des titres de séjour qui évite les risques de falsification, de garantir le respect de l'application des mesures de rigueur intervenues à l'encontre de certains étrangers, enfin de permettre l'établissement de statistiques selon des modalités fixées par arrêté ministériel. Le fichier automatisé n'est interconnecté avec aucun autre fichier.

— **La carte de séjour temporaire**, d'une durée de validité égale au plus à un an, sera délivrée aux visiteurs, aux étudiants, aux étrangers qui sont venus en France pour exercer une activité professionnelle à titre temporaire et, le cas échéant, à ceux qui ne rempliront pas les conditions pour obtenir la carte de résident. Sous réserve des obligations internationales de la France, elle pourra être subor-

(1) La Commission nationale de l'informatique et des libertés avait émis, le 3 février 1981, un avis favorable au projet d'informatisation des titres de séjour, sous certaines réserves.

donnée à la production par l'étranger d'un visa de long séjour. Lorsque l'étranger sera venu en France pour exercer une activité professionnelle, il devra au préalable obtenir une autorisation de travail, salarié ou non, pour se voir délivrer la carte de séjour temporaire. Ainsi, pour les salariés permanents, cette autorisation sera délivrée sous la forme de la mention « salarié » apposée sur la carte de séjour temporaire. Elle habilitera l'étranger à exercer les activités professionnelles indiquées sur cette carte dans les zones qui y sont mentionnées.

En conséquence, la carte de séjour temporaire n'est pas une « carte unique » comme la carte de résident. Même si, en définitive, le salarié permanent de nationalité étrangère ne sera titulaire que d'un seul document, il lui faudra au préalable obtenir une autorisation qui sera délivrée par une administration différente.

En tout état de cause, la très grande majorité des étrangers bénéficieront de la carte de résident, la carte de séjour temporaire n'étant délivrée que dans des situations bien déterminées.

## 2. La modification de l'article 25 de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

En application des articles 23 et 25 de l'ordonnance de 1945 tels qu'ils résultent de la loi n° 81-973 du 29 octobre 1981, l'expulsion ne peut être prononcée, par arrêté du ministre de l'Intérieur, que si l'étranger a été condamné à une peine d'emprisonnement d'au moins un an sans sursis et si sa présence sur le territoire français constitue une menace grave pour l'ordre public.

En effet, l'article 25 de l'ordonnance énumère les personnes qui ne peuvent faire l'objet d'une expulsion et le paragraphe 7° vise l'étranger qui n'a pas été condamné définitivement à une peine au moins égale à un an d'emprisonnement sans sursis. *A contrario*, cela signifie que pour être expulsé, il faut avoir été condamné à une peine d'emprisonnement d'au moins un an sans sursis.

Le projet de loi étend la possibilité d'expulsion au cas de l'étranger qui a été condamné à plusieurs peines d'emprisonnement sans sursis au moins égales au total à un an. Ainsi, un étranger condamné à deux peines d'emprisonnement de huit mois serait susceptible d'être expulsé, à condition bien entendu que sa présence constitue une menace grave pour l'ordre public. En pratique, la disposition considérée vise les petits délinquants d'habitude.

## 3. L'aide publique à la réinsertion.

L'aide publique à la réinsertion constitue le troisième volet de la politique de l'immigration du Gouvernement. Il a paru souhaitable d'aider les travailleurs qui ont des difficultés d'emploi à se

reconvertir et, pour ceux qui le souhaitent, à se réinsérer dans leur pays d'origine.

Il convient de rappeler qu'un dispositif d'« aide au retour » volontaire aux travailleurs immigrés dans leur pays d'origine avait été institué sous le septennat précédent par une simple note ministérielle du 30 mai 1977 et maintenu, alors même que le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, avait reconnu son défaut de base égale. Ce dispositif fut supprimé par la circulaire n° 81-12 du 25 novembre 1981.

La nouvelle politique d'incitation au départ des travailleurs immigrés s'inscrit dans le cadre de la coopération Nord-Sud par le biais d'accords négociés avec les pays d'origine, visant à faciliter la réinsertion des travailleurs immigrés volontaires dans l'économie de ces pays.

Parallèlement, le Gouvernement a arrêté les moyens juridiques nécessaires à une authentique politique de réinsertion.

Ainsi, l'ordonnance n° 84-198 du 21 mars 1984 prévoit la possibilité de verser en une seule fois des allocations de chômage dues à certains travailleurs étrangers qui souhaiteraient rentrer dans leur pays d'origine.

Par ailleurs, un décret n° 84-310 du 27 avril 1984 crée une « aide publique à la réinsertion » — et non une aide au retour — de certains travailleurs étrangers. Cette aide peut être accordée, sur leur demande et dans la limite des crédits disponibles, aux travailleurs étrangers majeurs de dix-huit ans qui quittent la France pour regagner leur pays d'origine et qui sont involontairement privés de leur emploi salarié depuis moins de six mois à la date de leur demande.

L'aide publique s'ajoute aux mesures propres à faciliter la réinsertion du bénéficiaire dans son pays d'origine prises par son dernier employeur, en application d'une convention conclue par celui-ci, directement ou par l'entremise d'un organisme professionnel, avec l'Etat ou avec l'Office national d'immigration.

L'aide comprend diverses allocations qui sont précisées par le décret du 27 avril 1984, les modalités d'évaluation et de versement de l'aide étant, quant à elles, déterminées par un arrêté du 27 avril 1984.

L'institution de l'aide publique à la réinsertion et ses modalités d'application étant fixées par voie réglementaire, le projet de loi ne prévoit que les dispositions relatives à la perte des droits attachés aux titres de séjour et de travail que détiennent les étrangers bénéficiaires de l'aide ainsi qu'à la restitution des titres.

A titre indicatif, on rappellera que le Sénat a adopté, à l'initiative de M. Edouard Bonnefous, le 2 mai 1984, une proposition de loi tendant à faciliter le retour volontaire des travailleurs étrangers dans leur pays, contre l'avis du Gouvernement. Cette aide, instituée

jusqu'au 31 décembre 1985, serait attribuée aux travailleurs étrangers permanents et ayant fait l'objet d'un licenciement. Les bénéficiaires et les membres de leur famille se verraient interdire tout travail ultérieur, rémunéré ou non, sur le territoire français.

\*  
\*\*

Intervenant dans la discussion générale, *Mme Françoise Gaspard* a estimé que la carte de résident concernait, non pas deux millions d'étrangers, mais en réalité, selon ses calculs, environ 500.000 personnes.

*M. Jean-Pierre Michel* a remarqué que si le texte comportait des limites, il constituait néanmoins un progrès considérable, la délivrance de la carte de résident permettant de conférer aux communautés immigrées une stabilité de nature à favoriser leur insertion dans notre pays. Il a approuvé, à cet égard, la disparition du lien entre le séjour et le travail, et souhaité que cette réforme contribue à apaiser les réactions racistes qui ont actuellement cours en France. Il a enfin estimé que le projet de loi constituait un pas en avant vers la reconnaissance d'une société pluri-culturelle où les étrangers auront toute leur place.

*M. Louis Maisonnat* a interrogé le Rapporteur sur le pourcentage d'étrangers retournant dans leur pays d'origine. Après avoir estimé qu'il devait être assez faible, il s'est déclaré favorable à la réforme proposée, qui donne une stabilité à la situation des étrangers, tout en estimant qu'elle devrait être complétée par d'autres mesures tout aussi importantes en matière de logement, notamment afin d'éviter que ne se créent de véritables ghettos dans certaines localités.

*M. Maurice Sergheraert* a interrogé le Rapporteur sur les dispositions du second paragraphe de l'article 17 (nouveau) de l'ordonnance ayant trait aux étrangers qui justifient, par tous moyens, résider en France depuis plus de quinze ans, ainsi que sur l'article 3 du projet de loi relatif à l'expulsion.

Répondant aux différents intervenants, le Rapporteur a souligné le progrès considérable que constitue l'introduction de la carte de résident, de nature, selon lui, à favoriser réellement l'intégration des étrangers dans la communauté française. Il a admis qu'effectivement la réforme proposée n'était pas à elle seule suffisante et qu'elle devrait être complétée dans de nombreux domaines, comme le logement, ou que la réglementation en vigueur devrait être améliorée, notamment en matière de regroupement familial.

Intervenant en tant que Rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, *M. Bernard Montergnole* a souligné que la réforme proposée visait davantage une insertion des communautés immigrées que leur intégration dans notre pays.

## INTERVENTION DE GEORGINA DUFOIX A L'ASSEMBLEE NATIONALE LORS DE LA PRESENTATION DU PROJET DE LOI SUR LA CARTE UNIQUE

(Journal Officiel, A.N., 25 mai 1984)

*Mme Georgina DUFOIX*, secrétaire d'Etat. Monsieur le Président, mesdames et messieurs les députés, 54 millions d'hommes, de femmes et d'enfants peuplent le territoire français. Parmi eux, 4 millions sont de nationalité étrangère. Ces hommes, ces femmes, ces enfants, qui sont-ils ? Pour la très grande majorité d'entre eux, ils sont venus en France, dans les années 1960-1970, appelés par des entreprises françaises qui manquaient cruellement de main-d'oeuvre, pour remplir, en général, des tâches subalternes, pour occuper des places dont les Français ne voulaient pas.

Environ 80 % d'entre eux sont en France depuis plus de dix ans, vingt ans, trente ans parfois. Ils vivent dans les plus grandes villes de notre pays : Paris, Lyon, Marseille, Lille. Leurs enfants sont allés à l'école en France; c'est en France qu'ils ont fait leur vie et quels que soient les propos démagogiques ou irréalistes que tiennent certains politiciens, quelle que soit l'inquiétude des Français devant la crise, il est reconnu que ces hommes, ces femmes, ces enfants resteront, pour la plupart d'entre eux, sur notre sol où ils ont désormais leurs racines.

Pour certains, cependant, le retour au pays d'origine est une espérance. Ils ont laissé là-bas leurs proches et ils souhaitent y retourner. Ce souhait est souvent accéléré par les difficultés d'emploi qu'ils peuvent connaître aujourd'hui dans notre pays. Dans le cadre des restructurations industrielles et lorsque des problèmes d'emploi se poseront, nous aiderons ces hommes et leurs familles à rentrer dignement dans leurs terres d'origine, et nous ferons en sorte que les aides apportées puissent bénéficier au développement de leur pays. Le retour est un choix. Nous nous attacherons à ce qu'il s'inscrive dans le cadre du développement du pays d'origine.

Tel est, mesdames et messieurs les députés, l'esprit du projet de loi qui vous est présenté aujourd'hui. Il doit permettre aux travailleurs étrangers qui resteront en France de le faire dans des conditions de moins grande instabilité. Il constitue une étape décisive en faveur de l'insertion de ces hommes, de ces femmes et de ces enfants dans la communauté nationale, insertion que souhaitent la plupart d'entre eux.

Je vous rappelle, à ce propos, l'un des slogans de la marche des jeunes qui s'est déroulée à l'automne dernier : "Etre égaux, avec nos différences". Il mettait bien l'accent sur le désir d'égalité.

Notre pays a déjà connu des périodes au cours desquelles d'importantes communautés étrangères ont vécu sur son sol. La plupart d'entre elles se sont bien insérées, mais ce ne fut pas toujours facile. Cette insertion a souvent demandé du temps, une génération, quelquefois deux, mais nous savons tous que, malgré les difficultés, la communauté française s'est, en définitive, enrichie de ces apports multiples. Nous sommes donc les héritiers de ces apports successifs d'hommes, de femmes et d'enfants; nous sommes les héritiers de ces cultures diverses.