

Décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997

Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 27 mars 1997, par MM Laurent Fabius, Léo Andy, Gilbert Annette, Jean-Marc Ayrault, Jean-Pierre Balligand, Claude Bartolone, Christian Bataille, Jean-Claude Bateux, Jean-Claude Beauchaud, Michel Berson, Jean-Claude Bois, Augustin Bonrepaux, Jean-Michel Boucheron, Didier Boulaud, Jean-Pierre Braine, Mme Frédérique Bredin, MM Laurent Cathala, Henri d'Attilio, Camille Darsières, Mme Martine David, MM Bernard Davoine, Jean-Pierre Defontaine, Maurice Depaix, Bernard Derosier, Michel Destot, Julien Dray, Pierre Ducout, Dominique Dupilet, Jean-Paul Durieux, Henri Emmanuelli, Jean-Jacques Filleul, Jacques Floch, Pierre Forgues, Michel Fromet, Kamilo Gata, Pierre Garmendia, Jean Glavany, Jacques Guyard, Jean-Louis Idiart, Maurice Janetti, Serge Janquin, Charles Josselin, Jean-Pierre Kucheida, André Labarrère, Jean-Yves Le Déaut, Louis Le Pensec, Alain Le Vern, Martin Malvy, Marius Masse, Didier Mathus, Louis Mexandeau, Didier Migaud, Mme Véronique Neiertz, MM Michel Pajon, Paul Quilès, Alain Rodet, Mme Ségolène Royal, MM Jean-Marc Salinier, Roger-Gérard Schwartzberg, Bernard Seux, Henri Sicre, Patrice Tirolien et Daniel Vaillant, députés, et par MM Claude Estier, Guy Allouche, François Autain, Germain Authié, Robert Badinter, Mmes Monique ben Guiga, Maryse Bergé-Lavigne, MM Jean Besson, Pierre Biarnès, Marcel Bony, Jean-Louis Carrère, Robert Castaing, Gilbert Chabroux, Marcel Charmant, Michel Charzat, William Chervy, Raymond Courrière, Roland Courteau, Rodolphe Désiré, Marcel Debarge, Bertrand Delanoë, Gérard Delfau, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, M Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Josette Durrieu, MM Bernard Dussaut, Léon Fatous, Aubert Garcia, Claude Haut, Dominique Larifla, Claude Lise, Philippe Madrelle, Jacques Mahéas, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Jean-Baptiste Motroni, Pierre Mauroy, Georges Mazars, Jean-Luc Mélenchon, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jean-Marc Pastor, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Mmes Danièle Pourtaud, Gisèle Printz, MM Paul Raoult, René Régnauld, Alain Richard, Michel Rocard, René Rouquet, André Rouvière, Michel Sergent, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Fernand Tardy, André Vezinhet, Marcel Vidal, Henri Weber, Mme Hélène Luc, MM Ivan Renar, Robert Pagès, Guy Fischer, Mme Nicole Borvo, MM Jean-Michel Baylet, André Boyer, Yvon Collin et Mme Joëlle Dusseau, sénateurs, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration ;

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution ;

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

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature ;

Vu la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 modifiée portant création d'un office français de protection

des réfugiés et apatrides ;

Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;

Vu le code civil ;

Vu le code pénal ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code du travail ;

Vu les observations du Gouvernement enregistrées au secrétariat général du Conseil constitutionnel le 7 avril 1997 ;

Vu les observations en réplique présentées par les députés ci-dessus énumérés, enregistrées le 14 avril 1997 ;

Vu les observations en réplique présentées par les sénateurs ci-dessus énumérés, enregistrées le 14 avril 1997 ;

Le rapporteur ayant été entendu,

1. Considérant que les députés et les sénateurs auteurs respectivement de la première et de la seconde saisine défèrent au Conseil constitutionnel la loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration en contestant la conformité à la Constitution des dispositions des articles 1er, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 13, 17, 18 et 19 ;

- SUR L'ARTICLE 1er DE LA LOI :

2. Considérant que cet article modifie les conditions dans lesquelles est visé le certificat d'hébergement exigible d'un étranger pour une visite privée en vertu de l'article 5-3 de l'ordonnance susvisée du 2 novembre 1945 ; qu'il dispose notamment en son II que le représentant de l'État dans le département, désormais compétent pour apposer son visa sur ce certificat, le refuse au cas où " les demandes antérieures de l'hébergeant font apparaître un détournement de la procédure au vu d'une enquête demandée par le représentant de l'État aux services de police ou unités de gendarmerie " ;

3. Considérant que les députés, auteurs de la première saisine, soutiennent que cette dernière disposition porte une atteinte grave à la liberté individuelle sans que la loi déferée ait prévu les garanties nécessaires au respect de cette liberté ; que l'expression " détournement de la procédure ", d'une " dangereuse imprécision ", confère à l'autorité préfectorale un pouvoir d'appréciation trop large pour exclure l'arbitraire ; qu'une simple enquête de police ou de gendarmerie ne saurait permettre de conclure à un tel " détournement de la procédure " ; que le Gouvernement a d'ailleurs admis, au cours de la discussion parlementaire, que cette disposition nécessiterait la constitution de fichiers informatisés ; que de tels fichiers concerneront nécessairement tant les hébergeants que les hébergés, le préfet ne pouvant apprécier l'existence d'un éventuel " détournement de la procédure " qu'au regard des demandes antérieures de visas présentées par l'hébergeant ; qu'aucune limite dans le temps n'est fixée à la conservation des données nominatives de ces fichiers pas plus que n'est prévu ce qu'il adviendra du certificat d'hébergement qui doit être remis par l'étranger à sa sortie du territoire en application des dispositions du V de l'article contesté ; qu'en raison notamment de la suppression des contrôles à l'intérieur de " l'espace Schengen " qui rend une telle remise très aléatoire, il en résultera nécessairement à l'encontre des hébergeants des présomptions de fraude dans des conditions que la loi n'encadre en rien ; que dès lors les dispositions critiquées sont

entachées d'incompétence négative du législateur, le VI se bornant à renvoyer à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer les conditions d'application de l'article en cause ; qu'à raison de la " variabilité des pratiques préfectorales ", la disposition critiquée violerait également le principe dit " d'égalité territoriale " ; qu'en confiant à l'autorité administrative des pouvoirs élargis dans un domaine aussi important pour la liberté individuelle que la jouissance du domicile, le législateur aurait au surplus méconnu la compétence que l'autorité judiciaire tient de l'article 66 de la Constitution et porté atteinte aux droits de la défense ;

4. Considérant que la disposition critiquée prévoit un nouveau cas de refus de visa du certificat d'hébergement fondé sur l'existence d'un " détournement de la procédure " ; qu'il est toujours loisible à l'administration, même en l'absence de texte l'y autorisant expressément, de rejeter une demande entachée de fraude à la loi ; que l'expression utilisée par le législateur doit être entendue en l'espèce comme ayant fait référence à une telle fraude ; que cette dernière ne pourra, sous le contrôle du juge administratif, être établie de façon certaine qu'en fonction de critères objectifs et rationnels ; que les enquêtes demandées par le préfet aux services de police ou de gendarmerie, qui ont la nature d'enquête administrative, se limiteront à la recherche d'informations nécessaires à l'établissement d'une telle preuve ;

5. Considérant que si les travaux parlementaires ont montré qu'un traitement informatique des certificats d'hébergement pourrait s'avérer nécessaire, la loi ne comporte aucune disposition à cet égard ; qu'en conséquence les moyens invoqués le concernant sont inopérants ; que d'ailleurs, si un tel fichier était établi, il serait soumis aux dispositions protectrices de la liberté individuelle prévues par la législation relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;

6. Considérant que dans ces conditions, la disposition critiquée ne porte pas une atteinte excessive à la liberté individuelle et n'est pas non plus entachée d'incompétence négative ou de violation du principe d'égalité ; qu'elle ne méconnaît pas la compétence que l'autorité judiciaire tient de l'article 66 de la Constitution ;

- SUR L'ARTICLE 3 DE LA LOI :

7. Considérant que l'article 3 insère après l'article 8 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 susvisée les articles 8-1, 8-2 et 8-3 qui sont tous trois critiqués par les requérants ;

. En ce qui concerne l'article 8-1 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 :

8. Considérant qu'il résulte de l'article ainsi créé que les services de police et les unités de gendarmerie sont habilités à retenir le passeport ou le document de voyage des personnes de nationalité étrangère en situation irrégulière ; qu'il est remis à ces dernières, en échange, un récépissé qui vaut justification de leur identité et mentionne la date de retenue et les modalités de restitution du document ;

9. Considérant que les députés et les sénateurs auteurs des saisines soutiennent que cette disposition porte atteinte à la liberté d'aller et venir reconnue à toute personne se trouvant sur le territoire de la République ; que cette liberté implique le droit pour les étrangers de quitter librement le territoire national et de choisir le lieu de sortie de ce dernier comme le pays de destination ; que le législateur, en permettant aux autorités compétentes de déterminer discrétionnairement les modalités de restitution du passeport ou du document de voyage, aurait ainsi violé la Constitution ; que l'atteinte ainsi portée à la liberté serait d'autant plus grave que la durée n'en est pas limitée par la loi déferée ; qu'ils soutiennent également que ne serait pas respecté l'article 55 de la Constitution dans la mesure où, par la confiscation du passeport, propriété de l'État dont l'étranger est ressortissant, seraient méconnues les obligations internationales de la France visées par le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ; que les sénateurs soulignent enfin que le récépissé valant justification d'identité remis à la personne concernée n'aura pas une valeur suffisante lui permettant d'user de ses droits et

d'exercer ses libertés fondamentales, dès lors que le législateur n'a pas précisé la portée exacte du document en cause ;

10. Considérant que si le législateur peut, s'agissant de l'entrée et du séjour des étrangers, prendre des dispositions spécifiques destinées notamment à assurer la sauvegarde de l'ordre public, qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle, il lui appartient de concilier cet objectif avec le respect des libertés et droits fondamentaux reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République ; que figurent parmi ces droits et libertés, la liberté d'aller et venir, laquelle n'est pas limitée au territoire national mais comporte également le droit de le quitter, et la liberté du mariage ;

11. Considérant que la disposition critiquée a pour seul objet de garantir que l'étranger en situation irrégulière sera en possession du document permettant d'assurer son départ effectif du territoire national ; que, par cette mesure, il ne saurait en aucune façon être fait obstacle à l'exercice par l'étranger du droit de quitter le territoire national et de ses autres libertés et droits fondamentaux ;

12. Considérant par suite en premier lieu qu'à toute demande formulée par l'étranger de restitution du document retenu en vue d'un départ effectif du territoire national, celui-ci devra lui être remis sans délai au lieu où il quittera le territoire français ; qu'en deuxième lieu la substitution du récépissé au passeport ou document de voyage retenu ne fait en aucune manière obstacle à l'exercice par l'étranger des libertés et droits qui ne sont pas subordonnés à la régularité de son séjour ; qu'enfin la retenue du passeport ou du document de voyage ne doit être opérée que pour une durée strictement proportionnée aux besoins de l'autorité administrative, sous le contrôle du juge administratif auquel il appartiendra, le cas échéant, de prononcer un sursis à exécution ;

13. Considérant enfin que le moyen tiré de la méconnaissance de stipulations internationales souscrites par la France, d'ailleurs dépourvu de toute précision, est inopérant ;

14. Considérant que dans ces conditions, l'article 8-1 n'est contraire à aucun principe ni à aucune règle de valeur constitutionnelle ; que les griefs invoqués doivent donc être écartés ;

. En ce qui concerne l'article 8-2 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 :

15. Considérant qu'en vertu de l'article 8-2, dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les Etats parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 et une ligne tracée à vingt kilomètres en deçà, les officiers de police judiciaire, assistés dans les conditions prévues par le code de procédure pénale, pourront procéder, avec l'accord du conducteur ou, à défaut, sur instructions du procureur de la République, à la visite sommaire des véhicules circulant sur la voie publique, à l'exclusion des voitures particulières, en vue de rechercher et constater les infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France ; qu'il résulte du dernier alinéa de l'article 8-2 que ces mêmes dispositions sont applicables dans le département de la Guyane, dans une zone comprise entre les frontières terrestres et une ligne tracée à vingt kilomètres en deçà ;

16. Considérant que les députés et sénateurs auteurs des saisines soutiennent en premier lieu que l'intervention du procureur de la République ne saurait suffire à protéger la liberté individuelle, seule celle d'un magistrat du siège étant susceptible de constituer la garantie exigée par la Constitution ; qu'ils arguent en deuxième lieu de l'incompétence négative dont serait entachée la disposition, la loi ne définissant ni la notion d'instructions, ni celle de " visite sommaire ", ni les critères selon lesquels les officiers de police judiciaire pourront choisir de procéder au contrôle d'un véhicule ; qu'ils considèrent en troisième lieu que le principe constitutionnel des droits de la défense serait privé de garanties légales dès lors que le conducteur du véhicule ne pourrait ni protester contre la mesure prise à son encontre devant l'autorité judiciaire, ni faire aviser une personne de son choix ; qu'ils estiment enfin qu'en étendant l'applicabilité des trois premiers alinéas de l'article 8-2 au département de la Guyane, le législateur aurait violé le principe d'égalité devant la loi, dans la mesure où les frontières terrestres de ce département n'étant pas concernées par l'application de la

convention de Schengen, les conditions d'exercice de la liberté individuelle ne sauraient y être restreintes au même degré que là où des contrôles nouveaux viennent compenser l'ouverture des frontières, en application de ladite convention ;

17. Considérant que la recherche des auteurs d'infractions est nécessaire à la sauvegarde de principes et droits de valeur constitutionnelle ; qu'il appartient au législateur, d'une part, d'assurer la conciliation entre cet objectif de nature constitutionnelle et l'exercice des libertés publiques constitutionnellement garanties au nombre desquelles figure la liberté individuelle et notamment l'inviolabilité du domicile et, d'autre part, de permettre à l'autorité judiciaire, conformément à l'article 66 de la Constitution, d'exercer un contrôle effectif sur le respect des conditions de forme et de fond par lesquelles le législateur a entendu assurer cette conciliation ;

18. Considérant en premier lieu que les contrôles prévus par les trois premiers alinéas de l'article 8-2 sont effectués en vue de rechercher et constater les infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France, dans des zones précisément définies dans leur étendue et qui présentent des risques particuliers liés à la circulation internationale des personnes ; que les voitures particulières sont exclues du champ des visites sommaires ;

19. Considérant en second lieu que la procédure instituée par l'article 8-2 est, en toute hypothèse, s'agissant d'une opération de police judiciaire, réalisée sous la direction et le contrôle permanent du procureur de la République en vertu des dispositions du code de procédure pénale ; qu'en l'absence d'accord du conducteur, le véhicule ne peut être immobilisé au maximum que quatre heures dans l'attente des instructions du procureur de la République qui comportent l'autorisation précise et individualisée de procéder à la visite sommaire, laquelle à la différence de la fouille du véhicule n'est destinée qu'à s'assurer de l'absence de personnes dissimulées ; qu'en outre, selon les dispositions critiquées, " la visite, dont la durée est limitée au temps strictement nécessaire, se déroule en présence du conducteur et donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal mentionnant les dates et heures du début et de la fin des opérations ", dont un exemplaire est remis au conducteur et un autre transmis sans délai au procureur de la République ; qu'aucune des dispositions de l'article contesté ne fait obstacle à ce que le conducteur avise toute personne de son choix ;

20. Considérant dans ces conditions et sous la réserve qui précède, que ne sont pas méconnues les garanties attachées au respect de la liberté individuelle, non plus que les droits de la défense ; que le législateur n'est pas davantage resté en deçà de la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution ;

21. Considérant enfin que le législateur a pu, pour prendre en compte la situation particulière du département de la Guyane en matière de circulation internationale des personnes, rendre applicables les deux premiers alinéas de l'article 8-2 à ce département, dans une zone comprise entre les frontières terrestres et une ligne tracée à vingt kilomètres en deçà, sans rompre l'équilibre que le respect de la Constitution impose d'assurer entre les nécessités de l'ordre public et la sauvegarde de la liberté individuelle ; qu'il n'a pas non plus, compte tenu de cette situation en relation directe avec l'objectif qu'il s'est fixé de renforcer la lutte contre l'immigration clandestine, porté atteinte au principe constitutionnel d'égalité ;

. En ce qui concerne l'article 8-3 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 :

22. Considérant qu'il résulte du premier alinéa de l'article 8-3 que les empreintes digitales des étrangers, non ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, qui sollicitent la délivrance d'un titre de séjour dans les conditions prévues à l'article 6 de l'ordonnance précitée, sont en situation irrégulière en France ou font l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire français, peuvent être relevées, mémorisées et faire l'objet d'un traitement automatisé dans les conditions fixées par la loi du 6 janvier 1978 susvisée ; qu'en application du second alinéa de l'article 8-3, les données du fichier automatisé des empreintes digitales géré par le ministère de l'intérieur et celles

du fichier informatisé des empreintes digitales des demandeurs du statut de réfugié peuvent être consultées par les agents expressément habilités des services du ministère de l'intérieur et de la gendarmerie nationale en vue de l'identification d'un étranger qui n'a pas justifié des pièces sous le couvert desquelles il est autorisé à circuler ou séjourner en France, n'a pas présenté les documents de voyage permettant l'exécution d'une mesure de refus d'entrée en France, d'un arrêté d'expulsion ou d'une mesure d'éloignement du territoire français, ou qui, à défaut desdits documents, n'a pas communiqué les renseignements permettant cette même exécution, ou qui, expulsé ou ayant fait l'objet d'une interdiction du territoire, aura pénétré de nouveau sans autorisation sur le territoire national ;

23. Considérant que les auteurs des saisines font grief au premier alinéa de l'article 8-3 de porter atteinte par sa généralité à la liberté individuelle dans la mesure notamment où les personnes visées pourraient n'avoir fait l'objet d'aucune poursuite ni d'aucune mesure d'éloignement ; qu'ils estiment que cette atteinte à la liberté causée par la mémorisation informatique des empreintes, est manifestement disproportionnée par rapport à " ce que pourrait justifier la poursuite de l'objectif constitutionnel de maintien de l'ordre public " ; qu'ils considèrent par ailleurs que l'autorisation donnée au second alinéa du même article aux agents habilités du ministère de l'intérieur et de la gendarmerie nationale d'accéder au fichier informatisé des empreintes digitales des demandeurs du statut de réfugié aurait pour conséquence de porter atteinte au " principe de l'inviolabilité de tous les documents détenus par l'office français de protection des réfugiés et apatrides " posé par l'article 3 de la loi du 25 juillet 1952 susvisée ; qu'ainsi l'article 8-3 priverait de garantie légale le droit d'asile reconnu par le quatrième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ;

24. Considérant en premier lieu qu'il revient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels, compte tenu de l'intérêt public qu'il s'assigne, les mesures applicables à l'entrée et au séjour des étrangers en France ; qu'en prévoyant le relevé et la mémorisation des empreintes digitales des étrangers qui sollicitent la délivrance d'un titre de séjour après l'expiration d'un délai de trois mois depuis leur entrée sur le territoire français, ou sont en situation irrégulière sur le territoire ou sont visés par une mesure d'éloignement de ce dernier, et la possibilité d'un traitement automatisé de ces informations conformément aux garanties prévues par la loi du 6 janvier 1978 susvisée, il n'a pas, par ces mesures de police administrative, porté d'atteinte excessive à la liberté individuelle de nature à méconnaître la Constitution ;

25. Considérant en second lieu qu'aux termes du quatrième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : " Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République. " ; qu'il incombe au législateur d'assurer en toutes circonstances l'ensemble des garanties légales que comporte cette exigence constitutionnelle ;

26. Considérant que la confidentialité des éléments d'information détenus par l'office français de protection des réfugiés et des apatrides relatifs à la personne sollicitant en France la qualité de réfugié est une garantie essentielle du droit d'asile, principe de valeur constitutionnelle qui implique notamment que les demandeurs du statut de réfugié bénéficient d'une protection particulière ; qu'il en résulte que seuls les agents habilités à mettre en oeuvre le droit d'asile, notamment par l'octroi du statut de réfugié, peuvent avoir accès à ces informations, en particulier aux empreintes digitales des demandeurs du statut de réfugié ; que dès lors la possibilité donnée à des agents des services du ministère de l'intérieur et de la gendarmerie nationale d'accéder aux données du fichier informatisé des empreintes digitales des demandeurs du statut de réfugié créé à l'office français de protection des réfugiés et apatrides prive d'une garantie légale l'exigence de valeur constitutionnelle posée par le Préambule de la Constitution de 1946 ;

27. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'au second alinéa de l'article 8-3 les mots " et du fichier informatisé des empreintes digitales des demandeurs du statut de réfugié " doivent être jugés contraires à la Constitution ;

- SUR LES ARTICLES 4 ET 5 DE LA LOI :

28. Considérant que l'article 4 de la loi déferée complète par un alinéa l'article 12 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 susvisée ; que l'article 5 insère un article 15 ter dans ladite ordonnance ; que ces dispositions prévoient que la carte de séjour temporaire et la carte de résident peuvent être retirées à tout employeur dès lors respectivement que celui-ci est " en infraction avec l'article L. 341-6 du code du travail " ou qu'il a " occupé un travailleur étranger en violation des dispositions du même article " ; qu'aux termes de l'article L. 341-6 du code du travail : " Nul ne peut, directement ou par personne interposée, engager, conserver à son service ou employer pour quelque durée que ce soit un étranger non muni du titre l'autorisant à exercer une activité salariée en France.

Il est également interdit à toute personne d'engager ou de conserver à son service un étranger dans une catégorie professionnelle, une profession ou une zone géographique autres que celles qui sont mentionnées le cas échéant, sur le titre prévu à l'alinéa précédent. " ;

29. Considérant que les députés et les sénateurs auteurs des requêtes estiment que les dispositions critiquées organisent " la substitution pure et simple de l'autorité administrative à l'autorité judiciaire pour apprécier si une infraction est ou non constituée ", et violent ainsi l'article 66 de la Constitution ; que les sénateurs soutiennent également que serait contraire à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen la possibilité pour l'autorité administrative de prononcer, alors que le fondement et la nature des sanctions pénales et administratives sont identiques, une sanction plus grave que celle que le juge pénal aurait estimé appropriée ; que les requérants font au surplus valoir que les dispositions critiquées instaureraient des " peines qui ne sont ni nécessaires ni proportionnées aux faits qu'elles entendent sanctionner ", dans la mesure notamment où l'article 25 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 permet d'ores et déjà de prendre une mesure d'expulsion ou de reconduite à la frontière à l'encontre d'un étranger condamné à une peine de prison ferme, et où " n'est évidemment pas nécessaire la peine que le juge pénal a choisi d'écarter alors qu'il pouvait l'appliquer " ; que les députés considèrent par ailleurs que le principe d'égalité ne serait pas respecté, non plus que celui des droits de la défense, la loi ne prévoyant en particulier aucun débat contradictoire devant une instance indépendante ; qu'enfin les sénateurs font valoir que le législateur serait resté en deçà de sa compétence en ne précisant pas que le retrait des titres ne peut être décidé qu'après condamnation définitive de l'employeur et en ne fixant pas la durée pendant laquelle peut intervenir ce retrait ;

30. Considérant que le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dès lors, d'une part, que la sanction susceptible d'être infligée est exclusive de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice de ce pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à assurer les droits et libertés constitutionnellement garantis ; qu'en particulier doivent être respectés les principes de la nécessité et de la légalité des peines, ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle ;

31. Considérant d'une part que les sanctions administratives prévues par la présente loi, qui ne revêtent pas un caractère automatique et dont la mise en oeuvre est placée sous le contrôle du juge administratif à qui il revient le cas échéant de prononcer un sursis à exécution, ne sont pas entachées, même compte tenu des sanctions pénales qui peuvent être le cas échéant applicables, d'une disproportion manifeste ; qu'en l'absence d'une telle disproportion, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de substituer sa propre appréciation à celle du législateur en ce qui concerne la nécessité des sanctions attachées aux comportements qu'il entend réprimer ;

32. Considérant d'autre part que le principe constitutionnel des droits de la défense s'impose à

l'autorité administrative, sans qu'il soit besoin pour le législateur d'en rappeler l'existence ; qu'en l'espèce les mesures de retrait de la carte de séjour ou de la carte de résident revêtant le caractère de sanction, il incombera à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, de respecter les droits de la défense ;

33. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les moyens allégués par les requérants doivent être rejetés ;

- SUR L'ARTICLE 6 DE LA LOI :

34. Considérant que cet article modifie les conditions, prévues à l'article 12 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 précitée, dans lesquelles est délivrée de plein droit une carte de séjour temporaire ; qu'il subordonne dans tous les cas cette délivrance à la condition que la présence de l'intéressé sur le territoire ne constitue pas une menace pour l'ordre public ; qu'il exclut, aux 3°, 4° et 5° de l'article précité, du bénéfice d'une carte de séjour temporaire les étrangers vivant en état de polygamie ; qu'il accorde, en particulier, au 4° du même article, le droit à un tel titre à l'étranger dont le conjoint est de nationalité française sous réserve, notamment, qu'il soit marié depuis au moins un an sans que la communauté de vie ait cessé ; que la délivrance d'une carte de séjour temporaire à l'étranger père ou mère d'un enfant français, prévue par le 5° de cet article, est subordonnée à la triple condition que l'enfant ait moins de seize ans, qu'il réside en France, et que le demandeur subvienne effectivement à ses besoins ;

35. Considérant que les députés, auteurs de la première saisine, soutiennent que la condition d'absence de menace pour l'ordre public contredit l'objectif général de régularisation de la situation de certaines catégories d'étrangers que se serait fixé le législateur et serait ainsi entachée d'erreur manifeste d'appréciation ; que les sénateurs, auteurs de la seconde saisine, soutiennent pour leur part que l'état de polygamie ne saurait être opposé aux femmes dès lors que celles-ci peuvent se voir imposer cet état ou même se trouver en situation de l'ignorer ; qu'il est fait grief au 4° de l'article 12 bis, dans la mesure où il subordonne la délivrance d'une carte provisoire de séjour aux conjoints étrangers de ressortissants français à la condition que le mariage ait été contracté " depuis au moins un an ", de porter atteinte à la liberté du mariage et au droit à une vie familiale normale ; qu'il est également soutenu par les requérants que le législateur ne pouvait subordonner, au cinquième alinéa du même article, la délivrance d'une carte de séjour provisoire au père ou à la mère d'un enfant de moins de seize ans à la condition qu'il subvienne effectivement à ses besoins matériels, sans violer le droit de l'étranger à mener une vie familiale normale ; qu'au surplus cette disposition romprait le principe d'égalité entre parents d'enfants français selon que ces derniers auront acquis la nationalité française avant seize ans ou entre seize ans et dix-huit ans, sans qu'aucune différence de situation ni aucun intérêt général en rapport avec l'objet de la loi ne justifie une telle différence de traitement ;

36. Considérant en premier lieu qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national ; qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre la sauvegarde de l'ordre public qui constitue un objectif à valeur constitutionnelle et les exigences de la liberté individuelle et du droit à une vie familiale normale ; que dès lors le législateur a pu, sans méconnaître aucun droit ni principe de valeur constitutionnelle, subordonner la délivrance de plein droit d'un titre temporaire de séjour à l'absence de menace pour l'ordre public ;

37. Considérant en deuxième lieu que l'exclusion du bénéfice de la carte temporaire de séjour de l'étranger " qui vit en état de polygamie " doit être entendue comme n'étant applicable qu'aux étrangers vivant en France dans cet état ; que sous réserve de cette interprétation, le législateur, en posant cette condition en vue de l'objectif d'intérêt général qu'il s'est assigné, n'a méconnu aucun principe ni droit de valeur constitutionnelle ; qu'il n'y a lieu en particulier de n'introduire, pour l'application de cette disposition, s'agissant de la constatation d'une situation objective, aucune

différence entre les hommes et les femmes ;

38. Considérant en troisième lieu que, compte tenu des objectifs d'intérêt public qu'il s'est assignés, le législateur a pu, sans méconnaître la liberté du mariage ni porter une atteinte excessive au droit à une vie familiale normale, soumettre la délivrance de plein droit d'une carte de séjour temporaire au conjoint d'un ressortissant français à la condition que le mariage ait été contracté depuis au moins un an et que la communauté de vie n'ait pas cessé ;

39. Considérant en quatrième lieu que, pour l'application du 5° de l'article 12 bis, doit être regardé comme subvenant effectivement aux besoins de son enfant, le père ou la mère qui a pris les mesures nécessaires, compte tenu de ses ressources, pour assurer l'entretien de celui-ci ; que toute autre interprétation méconnaîtrait le droit des intéressés à mener une vie familiale normale ; que, sous cette réserve, cette disposition doit être regardée comme conforme à la Constitution ;

40. Considérant enfin qu'en égard à l'objectif que s'est fixé le législateur de permettre aux parents d'enfants français de rester sur le territoire national pour pourvoir à l'éducation et à l'entretien de ces enfants, la circonstance alléguée que les enfants de plus de seize ans sont dotés d'une plus grande autonomie, en se trouvant notamment dégagés de l'obligation scolaire, est de nature à introduire entre les parents de ces enfants et les parents d'enfants n'ayant pas atteint cet âge, une différence de situation ; qu'en outre les enfants de seize ans peuvent de leur seule initiative, sous certaines conditions, obtenir par simple déclaration le bénéfice de la nationalité française, quelle que soit l'attitude adoptée par leurs parents et la situation de ces derniers ; que dès lors la différence de traitement résultant de la loi n'est pas contraire à la Constitution ;

- SUR L'ARTICLE 7 DE LA LOI :

41. Considérant que cette disposition modifie les conditions, fixées par l'article 16 de l'ordonnance précitée du 2 novembre 1945, dans lesquelles est renouvelée la carte de résident ; qu'elle exclut notamment désormais le renouvellement de plein droit de cette carte lorsque " la présence de l'étranger constitue une menace pour l'ordre public " ;

42. Considérant que les députés auteurs de la première saisine soutiennent que la condition ainsi posée, " vague et sujette à interprétation ", confère à l'autorité administrative un " pouvoir quasi-discrétionnaire " qui prive de garanties légales la liberté individuelle des intéressés, la pérennité d'un séjour régulier d'au moins dix ans sur le territoire français étant abandonnée à l'" arbitraire administratif " ; que les sénateurs, auteurs de la seconde saisine, critiquent également cette disposition en faisant valoir qu'elle prive le titulaire d'une carte de résident d'un droit acquis au renouvellement de son titre de séjour et est de nature à déstabiliser la situation de la totalité des étrangers vivant en situation régulière en France ; qu'en tout état de cause une telle décision, qui porte une atteinte grave à la liberté individuelle, ne saurait relever que de l'autorité judiciaire ; qu'au surplus elle inflige une sanction sans l'entourer des garanties constitutionnelles, notamment en matière de respect des droits de la défense ;

43. Considérant que si le législateur peut, s'agissant de l'entrée et du séjour des étrangers, prendre des dispositions spécifiques destinées, notamment, à assurer la sauvegarde de l'ordre public, qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle, il lui appartient de concilier cet objectif avec les libertés et droits fondamentaux reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République ;

44. Considérant que le dixième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 dispose que " la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement " ; qu'il résulte de cette disposition que les étrangers dont la résidence en France est stable et régulière ont, comme les nationaux, le droit de mener une vie familiale normale ; que les méconnaissances graves du droit au respect de leur vie privée sont pour les étrangers comme pour les nationaux de nature à porter atteinte à leur liberté individuelle ;

45. Considérant qu'au moment où il formule une demande de renouvellement de sa carte de résident, l'étranger peut se prévaloir d'une présence régulière sur le territoire français d'une durée de dix ans au moins ; qu'en raison d'une telle stabilité, de nature à avoir fait naître entre l'étranger et le pays d'accueil des liens multiples, une simple menace pour l'ordre public ne saurait suffire à fonder un refus de renouvellement de ce titre de séjour sans atteintes excessives au droit de l'intéressé au respect de sa vie familiale et privée, alors qu'à tout moment la préservation de l'ordre public permet à l'autorité administrative, en cas de menace grave, de prononcer son expulsion selon les conditions et procédures prévues par les articles 23 à 26 de l'ordonnance précitée du 2 novembre 1945 ; que, par suite, les mots " sauf si la présence de l'étranger constitue une menace pour l'ordre public et " doivent être déclarés contraires à la Constitution ;

- SUR L'ARTICLE 8 DE LA LOI :

46. Considérant que cet article abroge l'article 18 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 qui institue la commission départementale du séjour des étrangers dont la consultation est obligatoire lorsque le préfet envisage de refuser de délivrer soit une carte de résident quand cette délivrance est de plein droit, soit un titre de séjour à un étranger qui ne peut faire l'objet d'une décision d'expulsion en application de l'article 25 (1° à 6°), et en précise la composition et les modalités de fonctionnement ;

47. Considérant que les députés, auteurs de la première saisine, comme les sénateurs, auteurs de la seconde saisine, allèguent que la suppression sans aucune mesure de substitution de cette commission qui permet à l'étranger de bénéficier d'un débat contradictoire devant une instance indépendante et d'être assisté d'un conseil, prive de garanties légales la liberté individuelle de l'intéressé ainsi que son droit à une vie familiale normale et méconnaît les droits de la défense ;

48. Considérant que, dans son domaine de compétence, il est loisible au législateur d'abroger des dispositions législatives antérieurement promulguées ; que, dans l'exercice de ce pouvoir, il lui incombe seulement de ne pas priver de garanties légales des principes de valeur constitutionnelle ; que l'article 8 de la loi se borne à modifier une procédure administrative relative à des mesures de police administrative sans porter atteinte aux garanties juridictionnelles de droit commun applicables aux étrangers concernés ; que dans ces conditions il n'est pas contraire à la Constitution ;

- SUR L'ARTICLE 13 DE LA LOI :

49. Considérant que l'article 13 de la loi comporte plusieurs modifications de l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 susvisée ;

. En ce qui concerne le 1° de cet article :

50. Considérant que celui-ci insère après le quatrième alinéa de l'article 35 bis, un 4° duquel il résulte que peut être maintenu, par décision écrite motivée du représentant de l'État dans le département, dans les locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, pendant le temps strictement nécessaire à son départ, l'étranger qui ayant fait l'objet d'une décision de maintien au titre de l'un des cas visés aux 1° à 3° du même article, " n'a pas déféré à la mesure d'éloignement dont il est l'objet dans un délai de sept jours suivant le terme du précédent maintien. " ; que sont concernés les cas de remise aux autorités compétentes d'un État de la Communauté européenne, d'expulsion ou de reconduite à la frontière ;

51. Considérant que les députés requérants soutiennent que cette disposition en permettant de placer de nouveau en " rétention administrative " l'étranger quelques jours après la fin de la première période de " rétention ", serait contraire aux principes dégagés par le Conseil constitutionnel en particulier dans la décision n° 93-325 DC du 13 août 1993 ; qu'aucune " limite quantitative " n'étant

fixée " à la répétition de la rétention ", la durée totale de celle-ci échappe désormais à toute condition ; qu'aurait ainsi été commise une violation de la chose jugée par le Conseil constitutionnel et qu'une atteinte excessive aurait été portée à la liberté individuelle ; que les sénateurs auteurs de la seconde saisine ajoutent que par cette procédure qui tend à " réduire à néant la jurisprudence de la Cour de cassation selon laquelle il est impossible de multiplier les mesures de rétention sur le fondement de la même décision d'éloignement ", le législateur fait obstacle à ce que soit prise en considération la survenance de faits nouveaux depuis la première mesure d'éloignement, privant ainsi la personne concernée du droit d'exercer un recours contre la décision administrative ayant provoqué la rétention ; qu'ils font enfin valoir que le délai de sept jours exigé entre deux " rétentions " ne constitue pas une condition de nature à garantir le respect de la liberté individuelle ;

52. Considérant qu'en adoptant la disposition contestée le législateur doit être regardé comme n'ayant autorisé qu'une seule réitération d'un maintien en rétention, dans les seuls cas où l'intéressé s'est refusé à déférer à la mesure d'éloignement prise à son encontre ; que sous ces réserves d'interprétation et alors que d'éventuels changements des situations de fait et de droit de l'intéressé doivent être pris en compte par l'administration sous le contrôle du juge, cette disposition ne porte pas, compte tenu des exigences de l'ordre public, une atteinte excessive à la liberté individuelle ;

. En ce qui concerne le 2° de cet article :

53. Considérant que cette disposition a pour objet de prolonger de vingt-quatre heures à quarante-huit heures le délai au terme duquel le juge judiciaire doit être saisi en cas de décision de maintien dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire et de réduire de six à cinq jours le délai supplémentaire de maintien que son ordonnance peut ouvrir ;

54. Considérant que les députés et les sénateurs auteurs des saisines estiment qu'en ne prévoyant l'intervention de l'autorité judiciaire qu'à l'expiration d'un délai de quarante-huit heures après la décision prise par l'autorité administrative, le législateur a privé le placement en rétention des garanties légales nécessaires au respect de la liberté individuelle, ce délai devant être le " plus court délai possible ", dans la mesure notamment où il ne s'agit pas d'un " délai de comparution devant le juge mais seulement de saisine de celui-ci " ; qu'enfin, dès lors que le délai de recours contre les arrêtés de reconduite à la frontière n'est pas modifié et reste donc de vingt-quatre heures à compter de leur notification, la loi priverait également l'étranger des garanties légales de l'exercice effectif du droit au recours contre de tels arrêtés, faute en pratique de l'intervention en temps utile d'un avocat ;

55. Considérant qu'aux termes de l'article 66 de la Constitution, l'autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle ; que la disposition contestée satisfait à cette exigence en soumettant au contrôle de l'autorité judiciaire toute prolongation au delà de quarante-huit heures du maintien dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire d'un étranger qui se trouve dans l'une des situations visées aux 1° à 3° de l'article 35 bis ; que par ailleurs la modification de ce délai ne fait pas en elle-même obstacle au droit reconnu à l'étranger de contester la décision administrative qui le contraint à quitter le territoire français, droit organisé et garanti par l'article 22 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 ; que dès lors les griefs invoqués doivent être écartés ;

. En ce qui concerne le 6° de l'article 13 :

56. Considérant que cette disposition insère après le douzième alinéa de l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 un alinéa ; que celui-ci a pour objet de permettre au procureur de la République de demander, lorsqu'il lui apparaît que l'intéressé ne dispose pas de garanties de représentation effectives, au premier président de la cour d'appel ou à son délégué, saisi d'un appel formé par le préfet ou le ministère public contre les ordonnances prises par le président du tribunal de grande instance ou un magistrat délégué par lui, refusant la prolongation du maintien en rétention en assortissant ce refus, le cas échéant, d'une assignation à résidence, de déclarer le recours

suspensif ; que selon cette disposition, le premier président ou son délégué décide sans délai s'il y a lieu de donner à l'appel un effet suspensif, au vu des pièces du dossier, par une ordonnance non motivée et insusceptible de recours, l'intéressé étant maintenu à la disposition de la justice jusqu'à ce que cette ordonnance soit rendue et, si celle-ci donne un effet suspensif à l'appel, jusqu'à ce qu'il soit statué sur le fond ;

57. Considérant que les députés auteurs de la première saisine font valoir que l'absence de débat contradictoire devant le premier président de la cour d'appel ou son délégué viole le principe constitutionnel des droits de la défense ; que par ailleurs la disposition critiquée constituerait " une régression inconstitutionnelle " des garanties légales exigées pour que soit respectée la liberté individuelle des étrangers, qui n'est justifiée " ni par une urgence absolue, ni par une menace de particulière gravité pour l'ordre public " ; qu'ils soutiennent également qu'une atteinte grave serait portée au droit de l'étranger à un recours juridictionnel ; qu'enfin serait violé le principe d'égalité des justiciables devant la loi compte tenu de " la variabilité du caractère suspensif du recours selon la partie qui fait appel ", dès lors qu'un effet suspensif ne peut être donné qu'à l'appel formé par le ministère public ou par le préfet contre une décision judiciaire mettant fin à la rétention de l'étranger ;

58. Considérant que les sénateurs auteurs de la seconde saisine font en outre valoir que la disposition critiquée serait contraire à l'article 66 de la Constitution dans la mesure où dès lors qu'un juge du siège a décidé qu'une personne ne devait plus être privée de liberté, la privation de liberté devrait cesser immédiatement ; que si le ministère public fait partie de l'autorité judiciaire, cela ne saurait signifier que ses fonctions sont " interchangeables " avec celles des magistrats du siège, dont l'indépendance est strictement protégée par la Constitution, le ministère public étant pour sa part soumis à un principe de subordination hiérarchique à l'égard du pouvoir exécutif ;

59. Considérant qu'aux termes de l'article 66 de la Constitution : " Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi " ;

60. Considérant qu'en principe il résulte de cette disposition, que lorsqu'un magistrat du siège a, dans la plénitude des pouvoirs que lui confère l'article 66 de la Constitution en tant que gardien de la liberté individuelle, décidé par une décision juridictionnelle qu'une personne doit être mise en liberté, il ne peut être fait obstacle à cette décision, fût-ce dans l'attente, le cas échéant, de celle du juge d'appel ;

61. Considérant toutefois que l'autorité judiciaire comprend à la fois les magistrats du siège et ceux du parquet ; que par ailleurs le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, mais à la condition que ces différences ne procèdent pas de discriminations injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales notamment quant au respect du principe des droits de la défense, qui implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable ;

62. Considérant que d'une part le ministère public a reçu de la loi déferée compétence pour agir dans des conditions spécifiques, qui le distinguent des parties au procès que sont l'étranger et le représentant de l'État dans le département ;

63. Considérant que d'autre part le législateur a prévu que le procureur de la République, auquel l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 reconnaît d'ores et déjà le pouvoir d'interjeter appel, ne peut demander au premier président de la cour d'appel ou à son délégué de déclarer le recours suspensif que dans la seule hypothèse où il lui apparaît que l'intéressé ne dispose pas de garanties de représentation effectives ; que le but visé par la loi est d'assurer le maintien de la personne concernée à la disposition de la justice, afin qu'elle soit présente à l'audience lors de laquelle il sera statué sur l'appel interjeté contre l'ordonnance du président du tribunal de grande

instance ou de son délégué ; que la demande du procureur de la République doit accompagner l'appel qui est immédiatement formé dès le prononcé de l'ordonnance, et transmis sans délai au premier président de la cour d'appel ou à son délégué ; que seul ce magistrat du siège, dans la plénitude des pouvoirs que lui reconnaît l'article 66 de la Constitution en tant que gardien de la liberté individuelle décide, sans délai, s'il y a lieu de donner à l'appel un effet suspensif ; que la nécessité pour le premier président de statuer sans délai a pu conduire le législateur à prévoir qu'il se prononcerait au vu des seules pièces du dossier ; que toutefois au nombre de celles-ci devront figurer les pièces nécessaires à l'appréciation des garanties de représentation, notamment celles communiquées par les parties dans le cadre de la procédure devant le président du tribunal de grande instance ; qu'il n'incombe au premier président que de déterminer si l'étranger dispose de garanties de représentation effectives, alors qu'il lui appartiendra d'apprécier les conditions d'application de l'article 35 bis quand il statuera sur l'appel interjeté dans les quarante-huit heures à compter de sa saisine ;

64. Considérant que dans ces conditions la disposition contestée n'est pas contraire à la Constitution ;

- SUR L'ARTICLE 17 DE LA LOI :

65. Considérant que cet article étend les conditions d'application de l'article 132-70-1 du code pénal aux termes duquel : " La juridiction peut, après avoir déclaré le prévenu coupable de l'infraction prévue au deuxième alinéa de l'article 27 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, ajourner le prononcé de la peine en enjoignant au prévenu de présenter à l'autorité administrative compétente les documents de voyage permettant l'exécution de la mesure d'éloignement prononcée à son encontre ou de communiquer les renseignements permettant cette exécution. " ; qu'il en résulte que cette procédure peut désormais être appliquée non seulement à la personne coupable de l'infraction prévue au deuxième alinéa de l'article 27 précité du fait de n'avoir pas présenté à l'autorité compétente les documents de voyage permettant l'exécution d'une mesure de refus d'entrée sur le territoire français, de reconduite à la frontière, d'expulsion ou d'interdiction du territoire ou à défaut de tels documents de n'avoir pas communiqué les renseignements permettant cette exécution, mais aussi à celle coupable des infractions prévues au premier alinéa de ce même article, du fait de s'être soustrait ou d'avoir tenté de se soustraire à une mesure de refus d'entrée en France ou d'éloignement du territoire français, ou d'avoir pénétré, après avoir été expulsé ou avoir fait l'objet d'une mesure d'interdiction du territoire, de nouveau sans autorisation sur le territoire national ; que cette procédure serait également applicable à l'étranger coupable des infractions prévues à l'article 19 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, soit à celui qui a été jugé être en infraction par rapport aux règles relatives à l'entrée et au séjour en France et à celui coupable de l'infraction prévue par le sixième alinéa de l'article 33 de la même ordonnance qui réprime le fait de s'être soustrait ou d'avoir tenté de se soustraire à l'exécution d'une décision prise en application dudit article ;

66. Considérant que les députés auteurs de la première saisine soutiennent que d'une part la peine ainsi instituée serait manifestement disproportionnée par rapport à la gravité de l'infraction ; que d'autre part, elle violerait le principe constitutionnel d'égalité en appliquant le " même traitement aux étrangers qui font volontairement disparaître leurs papiers et à ceux qui s'en trouvent dépourvus alors que leur vœux le plus cher serait d'avoir un titre de séjour ", moyens et arguments que reprennent à leur compte les sénateurs ;

67. Considérant en premier lieu que la rétention judiciaire n'est pas une peine ; que dès lors le premier grief invoqué est inopérant ;

68. Considérant en second lieu que l'ensemble des personnes auxquelles sera applicable l'article 132-70-1 du code pénal se trouvent dans des situations analogues au regard de la rétention judiciaire

contestée dès lors que, quelles que soient les infractions prévues et réprimées par l'ordonnance du 2 novembre 1945 dont elles ont été reconnues coupables et qui permettent le prononcé de cette rétention, elles ont toutes fait, en vertu des termes mêmes de cet article, l'objet d'une mesure d'éloignement pour violation de la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers ; que le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité doit, dès lors, être écarté ;

- SUR L'ARTICLE 18 DE LA LOI :

69. Considérant que cet article complète par un alinéa supplémentaire l'article 78-2 du code de procédure pénale ; qu'il a pour effet de rendre possible, dans une zone comprise entre les frontières terrestres ou le littoral du département de la Guyane et une ligne tracée à vingt kilomètres en deçà, le contrôle de l'identité de toute personne, selon les modalités prévues au premier alinéa du même article, en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi ;

70. Considérant que les auteurs des saisines font valoir que cette disposition porterait à la liberté individuelle une atteinte excessive par la transposition qu'elle opère en Guyane du régime applicable dans les zones de départements métropolitains qui jouxtent les frontières avec des Etats parties à la Convention de Schengen, circonstance particulière qui fait ici défaut ;

71. Considérant qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties et, d'autre part, les besoins de la prévention d'atteintes à l'ordre public et de la recherche des auteurs d'infractions ;

72. Considérant que les contrôles d'identité prévus par la disposition critiquée sont régis, sous le contrôle du juge, par les conditions de forme et de fond auxquelles de telles opérations sont de manière générale soumises ; que ces opérations sont effectuées en vue d'assurer le respect des obligations, prévues par la loi, de détention, de port et de présentation de titres et documents ; que les zones concernées, précisément définies dans leur nature et leur étendue, présentent des risques particuliers d'infractions et d'atteintes à l'ordre public liés à la circulation internationale des personnes ; que dès lors la situation particulière du département de la Guyane au regard de l'immigration clandestine, a pu conduire le législateur à prendre les dispositions critiquées sans rompre l'équilibre que le respect de la Constitution impose d'assurer entre les nécessités de l'ordre public et la sauvegarde de la liberté individuelle ; qu'ainsi le grief invoqué doit être écarté ;

- SUR L'ARTICLE 19 DE LA LOI :

73. Considérant que cet article insère dans le code de procédure pénale un article 78-2-1 duquel il résulte que les officiers de police judiciaire et sur l'ordre ou la responsabilité de ceux-ci les agents de police judiciaire, ainsi que les agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux articles 20 et 21 (1°) de ce code sont habilités, sur réquisitions du procureur de la République, à entrer dans des lieux à usage professionnel, ainsi que dans leurs annexes et dépendances, sauf s'ils constituent un domicile ; que cette entrée dans les lieux susmentionnés est faite en vue de s'assurer que les activités en cours ont donné lieu à immatriculation ainsi qu'aux déclarations exigées par les organismes de protection sociale et l'administration fiscale, de se faire présenter le registre du personnel et les documents attestant que les déclarations préalables à l'embauche ont été effectuées, de contrôler l'identité des personnes occupées dans le seul but de vérifier qu'elles figurent sur le registre du personnel ou qu'elles ont fait l'objet des déclarations préalables à l'embauche ;

74. Considérant que selon les députés auteurs de la première saisine, seul un magistrat du siège aurait pu autoriser de telles opérations, la mesure en cause, qui peut intervenir sans l'accord du propriétaire, étant en réalité assimilable à une perquisition ; que ce juge devrait avoir par ailleurs " le contrôle effectif de la nécessité de procéder à chaque visite ainsi que les pouvoirs d'en suivre effectivement le cours, d'en régler les éventuels incidents et d'y mettre fin à tout moment " ; qu'ils

concluent à la violation par la disposition critiquée de la liberté individuelle et du droit de propriété ;

75. Considérant que la recherche des auteurs d'infractions est nécessaire à la sauvegarde de principes et droits de nature constitutionnelle ; qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre d'une part cet objectif de valeur constitutionnelle et d'autre part la nécessaire protection de la propriété privée et l'exercice de la liberté individuelle notamment l'inviolabilité du domicile ;

76. Considérant qu'eu égard à la nécessité de lutter contre le travail illégal, le législateur a pu prévoir la possibilité d'opérer des visites dans des lieux privés à usage professionnel, dès lors que le déroulement des mesures autorisées est assorti de garanties procédurales appropriées ; qu'en l'espèce le législateur a fait du procureur de la République, magistrat de l'ordre judiciaire, l'autorité compétente pour autoriser l'entrée dans des lieux professionnels en exigeant que ses réquisitions précisent les infractions, parmi celles visées aux articles L. 324-9 et L. 341-6 du code du travail, pouvant être recherchées ainsi que les lieux dans lesquels l'opération de contrôle se déroulera ; qu'il a exigé que les réquisitions soient prises pour une durée maximum d'un mois et soient présentées à la personne disposant des lieux ou à celle qui la représente, les mesures prises en application de l'article en cause faisant par ailleurs l'objet d'un procès-verbal remis à l'intéressé ; qu'en outre s'agissant d'opérations de police judiciaire, leur déroulement se trouve placé sous la direction et le contrôle du procureur de la République auquel il revient d'en suivre effectivement le cours et le cas échéant d'y mettre fin à tout moment ; qu'en raison des garanties procédurales ainsi instituées, les dispositions de l'article 78-2-1 du code de procédure pénale doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

77. Considérant qu'en l'espèce il n'y a pas lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office des questions de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi soumise à son examen ;

Décide :

Article premier :

Sont déclarés contraires à la Constitution :

au dernier alinéa de l'article 3, les mots : " et du fichier informatisé des empreintes digitales des demandeurs du statut de réfugié " ;

au deuxième alinéa de l'article 7, les mots : " sauf si la présence de l'étranger constitue une menace pour l'ordre public et " .

Article 2 :

Sous les réserves d'interprétation qui précèdent, les autres dispositions des articles 3 et 7, ainsi que les articles 1er, 4, 5, 6, 8, 13, 17, 18 et 19 de la loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration ne sont pas contraires à la Constitution.

Article 3 :

La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 22 avril 1997, où siégeaient MM Roland DUMAS, président, Georges ABADIE, Michel AMELLER, Jean CABANNES, Maurice FAURE, Yves GUÉNA, Alain LANCELOT, Mme Noëlle LENOIR et M Jacques ROBERT.

Le président, Roland DUMAS

Journal officiel du 25 avril 1997, p. 6271

Recueil, p. 45