

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Mercredi

28 novembre 2012

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 21

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence
de M. Jean-Jacques
Urvoas,
Président**

- Examen de la proposition de loi de MM. Didier Quentin, Charles de La Verpillière et Jacques Lamblin et plusieurs de leurs collègues, visant à encadrer les grands passages et à simplifier la mise en œuvre de la procédure d'évacuation forcée (n° 330) (M. Didier Quentin, rapporteur)..... 2
 - *Amendements examinés par la Commission*..... 15
- Examen de la proposition de loi de MM. Guillaume Larrivé, Éric Ciotti et Philippe Goujon précisant les conditions de l'usage légal de la force armée par les représentants de l'ordre dans l'exercice de leurs missions et renforçant la protection fonctionnelle des policiers et des gendarmes (n° 191) (M. Guillaume Larrivé, rapporteur) 16
 - *Amendements examinés par la Commission*..... 26
- Examen du projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées (n° 351) (M. Yann Galut, rapporteur) 27
 - *Amendements examinés par la Commission*..... 43
- Informations relatives à la Commission 42



La séance est ouverte à 9 heures 30.

Présidence de M. Jean-Jacques Urvoas, président.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Mes chers collègues, lorsque nous aurons terminé l'examen des propositions de loi de M. Didier Quentin et de M. Guillaume Larrivé, le ministre de l'Intérieur, M. Manuel Valls, nous rejoindra, vers onze heures trente, pour nous présenter le projet de loi relatif à la retenue pour vérification du droit au séjour. Nous avons prévu son audition sur ce texte il y a quinze jours, mais son déplacement à Ajaccio nous a contraint de la différer. Sur le projet de loi, trente-neuf amendements ont été déposés et, si nous ne terminons pas nos travaux vers treize heures, une suite éventuelle est prévue à quatorze heures.

Selon l'usage hérité du président Jean-Luc Warsmann, j'ai transmis au président de la commission des Finances les dispositions des deux propositions de loi qui me semblaient irrecevables au regard de l'article 40 de la Constitution. Un tel renvoi n'est postérieur à la réunion de la Commission que lorsque l'ensemble de la proposition de loi risque d'être irrecevable, afin que l'on puisse au moins en discuter en commission.

Le président Carrez m'a fait part de sa décision, dont les deux rapporteurs ont été informés.

Sur la proposition de loi visant à encadrer les grands passages et à simplifier la mise en œuvre de la procédure d'évacuation forcée, l'article 2 a été déclaré irrecevable.

Sur la proposition de loi précisant les conditions de l'usage légal de la force armée par les représentants de l'ordre dans l'exercice de leurs missions et renforçant la protection fonctionnelle des policiers et des gendarmes, les articles 2, 3, 4 et 7 ont été déclarés irrecevables.

Ces articles ne seront donc pas formellement examinés, mais les rapporteurs peuvent naturellement en faire état et les membres de la Commission en débattre lors de la discussion générale.

*

* *

La Commission examine la proposition de loi de MM. Didier Quentin, Charles de La Verpillière et Jacques Lamblin et plusieurs de leurs collègues, visant à encadrer les grands passages et à simplifier la mise en œuvre de la procédure d'évacuation forcée (n° 330) (M. Didier Quentin, rapporteur).

M. Didier Quentin, rapporteur. Une part importante de la crise du logement que connaît notre pays a été attribuée à une évolution des modes de vie et des pratiques en matière d'habitat, qui se sont transformés de façon accélérée au cours des dernières années. Ces évolutions ont aussi bien affecté les sédentaires que les personnes qu'il est convenu d'appeler « gens du voyage ». Cette appellation, d'origine administrative, a été retenue par le législateur pour désigner une catégorie de la population caractérisée non pas par une appartenance

ethnique, mais par un mode de vie spécifique : l'habitat traditionnel en résidence mobile. Parfois qualifiés, à tort, de « Tsiganes », les gens du voyage sont, dans leur très grande majorité, de nationalité française. Ils se distinguent ainsi des Roms, migrants de nationalité étrangère, principalement venus d'Europe centrale et orientale, mais sédentaires dans leurs pays d'origine.

La France est l'une des rares nations à avoir adopté une législation consacrée à l'accueil des gens du voyage. La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000, relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, dite « loi Besson », a cherché à établir un équilibre entre les droits et les devoirs réciproques des gens du voyage et des collectivités territoriales afin de favoriser une cohabitation harmonieuse de différentes populations sur le territoire national. Cette loi impose aux collectivités territoriales une obligation d'organisation de l'accueil des gens du voyage, tout en leur permettant, en contrepartie, de recourir à des mesures renforcées de lutte contre les stationnements illicites des gens du voyage.

Cependant, la mission d'information chargée, sous la précédente législature, d'évaluer ce dispositif, que votre rapporteur a eu l'honneur de conduire en compagnie de nos collègues MM. Charles de La Verpillière et Dominique Raimbourg, a constaté que la loi du 5 juillet 2000 n'était plus vraiment adaptée aux réalités évolutives des modes de vie de la population concernée. Comme l'avait rappelé devant la mission M. Louis Besson lui-même, secrétaire d'État au logement dans le gouvernement de M. Lionel Jospin, deux questions ne se posaient pas avec la même acuité en 2000 : celle des terrains familiaux et celle des « grands passages ».

Il faut y voir les conséquences d'une importante évolution des pratiques de déplacement : une part croissante des gens du voyage tend à se sédentariser, partiellement ou complètement, et à ne plus se déplacer qu'à l'occasion de rassemblements traditionnels ou culturels massifs, généralement au cours de la saison estivale, vers lesquels des convois de plusieurs dizaines de caravanes convergent. Parallèlement la sédentarisation s'opère dans des conditions précaires et sur des terrains qui, pour la plupart, n'ont pas été aménagés à cette fin.

À partir du constat établi par la mission d'information sur l'accueil et l'habitat des gens du voyage et par les autorités publiques qui ont évalué la politique d'accueil des gens du voyage – M. le sénateur Pierre Hérisson, président de la Commission nationale consultative des gens du voyage, a remis au Premier ministre, en 2008 et 2011, deux rapports successifs ; le Conseil général de l'environnement et du développement durable, en octobre 2010, et la Cour des comptes, en octobre 2012, ont fait de même – votre rapporteur, MM. Charles de La Verpillière, Jacques Lamblin et une cinquantaine de nos collègues estiment qu'il faut adapter la loi du 5 juillet 2000 aux réalités de 2012.

Le présent texte formalise ainsi plusieurs propositions du rapport de la mission d'information, adopté à l'unanimité de notre Commission en 2011, sans modifier pour autant l'ensemble de la législation applicable. Si la décision du Conseil constitutionnel du 5 octobre 2012 a notamment déterminé les bases constitutionnelles nécessaires à une remise à plat des titres de circulation et des conditions d'exercice de leurs droits civiques par les personnes ne disposant pas de domicile fixe, cette question justifierait qu'un texte spécifique lui soit consacré. Je sais que M. Dominique Raimbourg a travaillé sur une proposition de loi à cet effet.

Les grands passages traduisent une évolution des modes de déplacement des gens du voyage, que la loi doit aujourd'hui encadrer, tandis que la sédentarisation croissante de ces personnes implique de mieux organiser leur habitat.

Tout d'abord, il convient que les grands passages soient clairement encadrés par la loi. La loi du 5 juillet 2000 a prévu une obligation, pour toutes les communes de plus de 5 000 habitants, de créer des aires permanentes d'accueil selon des implantations planifiées dans le cadre d'un schéma départemental. Cependant, elle n'a pris en compte que de façon partielle et progressive la problématique des grands passages. Or, si les deux phénomènes sont liés, celui des grands passages est distinct de celui des grands rassemblements.

Les grands rassemblements de gens du voyage regroupent plusieurs dizaines de milliers de personnes, soit plusieurs milliers de caravanes pour des manifestations essentiellement culturelles, la plus connue se déroulant aux Saintes-Maries-de-la-Mer. En application de la loi du 5 juillet 2000, l'État a la responsabilité des grands rassemblements, organisés en coordination avec les responsables des associations concernées. Ces grands rassemblements ne soulèvent généralement pas de difficultés.

Les grands passages sont d'une nature différente, même s'ils entretiennent souvent un lien avec les grands rassemblements, servant notamment de préparation et de convergence vers les rassemblements de l'été. En 2009, ils représentaient 80 à 85 groupes d'environ 200 caravanes, qui ont traversé, de juin à septembre, entre 800 et 1 000 villes. Mais ces déplacements sont aussi liés à des motivations commerciales, telles que les ventes sur les marchés, voire climatiques. Pour des populations en voie de semi-sédentarisation, la période des grands passages est celle où elles ont l'impression de voyager selon leurs critères traditionnels, en ne stationnant plus dans des aires bien délimitées.

Or, cette charge est devenue difficile à supporter pour les collectivités territoriales. Ce n'est qu'en 2006 que les grands passages ont reçu une définition législative et que la loi a prévu l'existence d'aires spécifiques, affectées par les schémas départementaux. Cette solution s'est, à la longue, révélée inéquitable, impraticable et inefficace : inéquitable, car elle fait supporter à certaines communes ou intercommunalités une charge disproportionnée ; impraticable, car elle nécessiterait d'investir dans des aires énormes comportant des équipements coûteux pour une utilisation limitée à quelques semaines par an ; inefficace enfin car, à peine 35 % des aires de grand passage ont été financées aujourd'hui, contre 68 % des places prévues en aires d'accueil.

C'est pourquoi la présente proposition de loi consacre une distinction claire, plus ou moins déjà introduite dans la pratique : aux collectivités territoriales, il convient de proposer des solutions d'accueil aux gens du voyage pratiquant un nomadisme individuel, ou par petits groupes, les conduisant à se déplacer régulièrement ; à l'État il revient de superviser les grands rassemblements traditionnels ou religieux, ainsi que les grands passages regroupant plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines de caravanes en route, sur des terrains que lui seul peut choisir et aménager, dont certains pourraient être des terrains domaniaux désaffectés.

Cette solution favoriserait une rotation annuelle des emplacements, permettant de ne plus faire supporter les contraintes par un seul territoire et facilitant l'acceptation des grands passages par les populations résidentes. De même, il est souhaitable d'utiliser davantage les terrains situés en zone naturelle. Les restrictions liées à la sécurité des personnes, à la salubrité

publique et à la protection de l'environnement, pour légitimes qu'elles soient, ne doivent pas être absolues.

En pratique, les préfetures sont aujourd'hui largement mobilisées pour l'organisation des grands passages. Le choix de confier la supervision d'un événement privé à l'État ne constitue donc pas une innovation. Lorsqu'un événement dépasse le cadre et les moyens d'une commune, il est naturel que l'État se charge de le gérer. C'est traditionnellement le cas des grands rassemblements, en application de l'article L. 2214-4 du code général des collectivités territoriales selon lequel « l'État a la charge du bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes ». C'est aussi désormais la solution retenue pour les « rassemblements festifs à caractère musical », dits *rave parties*, dont la supervision et le contrôle relèvent des préfets.

Mais l'État ne pourra s'impliquer dans la gestion des grands passages que grâce à un régime de déclaration préalable obligatoire des organisateurs, compte tenu notamment de l'impact sur l'ordre public de l'arrivée de plusieurs centaines de véhicules et de caravanes. Dans les faits, un certain nombre de grands passages font déjà l'objet de déclaration et d'organisation en amont, conditionnant largement le bon déroulement des choses.

Par ailleurs, l'existence d'un référent permettra de développer les pratiques locales de médiation. Souvent, les collectivités et les préfetures privilégient les solutions amiables avec les gens du voyage lorsqu'aucune nuisance n'est constatée sur le terrain ou lorsque la mise en œuvre de la procédure d'évacuation forcée est particulièrement délicate.

Une fois la question des grands passages dissociée de celle des aires permanentes d'accueil, la mise en œuvre de la procédure d'évacuation n'aurait plus à être soumise au respect par la commune d'obligations d'accueil d'un nombre disproportionné de plusieurs dizaines de caravanes.

En second lieu, il nous faut prendre en compte la tendance à la sédentarisation des gens du voyage, en dépit de l'apparente contradiction des termes. Depuis plusieurs années, les gens du voyage se déplacent moins et s'ancrent territorialement pour des périodes de plus en plus longues. Ainsi, entre la moitié et les trois quarts d'entre eux ne se déplaceraient plus, ou peu. Mais leur sédentarisation se produit souvent dans deux types de lieux inadaptés : des terrains qu'ils ont achetés ou loués, et dont l'utilisation n'est pas toujours conforme aux règles de l'urbanisme ; les aires d'accueil, où les durées de séjour s'allongent, alors qu'elles n'ont pas été conçues comme un habitat permanent – ces nouveaux sédentaires bloquant la rotation au détriment des gens du voyage encore nomades, provoquant un effet de thrombose et engendrant même parfois la création de bidonvilles.

Face à ce phénomène, l'offre d'habitat adapté reste insuffisante, les collectivités ne mettant que rarement en place un tel habitat dont l'existence doit pourtant être prévue par les documents d'urbanisme. Aussi le présent texte vise-t-il à obliger l'État à proposer une solution de relogement adaptée aux personnes sédentarisées sur des terrains inadaptés, qu'il s'agisse d'aires d'accueil ou de terrains non destinés à l'habitat, depuis une durée supérieure à dix-huit mois. Ces dispositions peuvent se rapprocher de celles de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable.

Enfin, il importe de restaurer les conditions spécifiques de mise en œuvre de la procédure d'évacuation forcée des terrains publics. En contrepartie de l'obligation de création d'aires d'accueil, la loi du 5 juillet 2000 a posé comme principe que seules les collectivités

locales ayant satisfait à leurs obligations légales d'aménagement d'aires d'accueil bénéficiant de moyens renforcés de lutte contre les stationnements illicites. Depuis l'entrée en vigueur de la loi de 2007 relative à la prévention de la délinquance, le préfet peut mettre en demeure les gens du voyage de cesser leur occupation illicite d'un terrain, à la demande du maire ou du propriétaire du terrain, sans recours préalable au juge judiciaire. Le délai d'exécution de la mise en demeure ne peut être inférieur à vingt-quatre heures. Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion d'estimer que, grâce à ce dispositif, « *le législateur a adopté des mesures assurant une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les autres droits et libertés* ». L'efficacité du dispositif juridique mis en place pour lutter contre les stationnements illicites est toutefois relative et les chiffres dont nous disposons restent trop parcellaires.

En outre, un autre problème est récemment apparu. La rédaction initiale de la loi du 5 juillet 2000 avait prévu que, pour demander l'évacuation d'un terrain appartenant à la commune, la condition d'atteinte à la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques n'était requise que lorsque le maire saisissait la justice pour une occupation d'un terrain appartenant à un autre propriétaire, c'est-à-dire le plus souvent, un propriétaire privé. Cependant, une réécriture malheureuse du texte a supprimé ce régime spécifique, conduisant dans certains cas le juge administratif à refuser l'expulsion forcée d'un terrain public, au motif que le trouble à l'ordre public n'était pas établi. L'article 6 de la présente proposition de loi vise donc à revenir sur cette rédaction malheureuse, en ne maintenant la condition d'atteinte à la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques que dans les cas où la demande d'évacuation forcée concerne l'occupation irrégulière d'une propriété privée. Cette condition ne sera plus exigée lorsque la demande concernera une propriété appartenant à la commune, à l'État ou à une autre personne publique.

La présente proposition de loi a donc pour objet non pas de durcir ou de remettre à plat la loi Besson du 5 juillet 2000, mais bien d'adapter celle-ci à l'évolution des modes de vie. Elle contient ainsi des solutions adaptées qui ont fait l'objet d'un consensus de la mission d'information constituée sous la législature précédente et vise principalement à impliquer davantage l'État dans l'organisation des grands passages.

M. Jacques Bompard. En tant que maire d'une commune située sur le trajet de certains grands passages, j'ai parfaitement reconnu les problèmes décrits par le rapporteur. Du fait de leur importance numérique, les populations qui se déplacent ainsi ont souvent une inclination à se sentir au-dessus des lois. Et dans le même temps les élus locaux ont souvent l'impression que l'État les oublie. La sédentarisation se développe fréquemment au mépris de la réglementation et il est souvent difficile de faire respecter celle-ci faute de sanctions effectivement prononcées. D'où un sentiment d'inégalité devant la loi ressenti par les autres parties de la population. Je me félicite donc de cette proposition de loi, que je soutiens vivement.

Mme Élisabeth Pochon. Visant à encadrer les grands passages et à simplifier la mise en œuvre de la procédure d'évacuation forcée, cette proposition de loi s'inspire certes d'un rapport d'information de la commission des Lois adopté à l'unanimité, mais de façon restrictive dans la mesure où elle ne retient qu'une petite partie de la quinzaine de suggestions de ce rapport. Les mesures qu'elle contient sont en outre plutôt coercitives.

La loi Besson établissait un équilibre entre les obligations des collectivités locales et la communauté des gens du voyage.

La proposition de loi occulte plusieurs points essentiels, relatifs à l'insertion économique et sociale des populations concernées, à la scolarisation de leurs enfants, à leurs droits civiques. C'est un texte incomplet et déséquilibré, notamment en matière d'évacuation forcée, dont on déconnecterait la procédure de toute référence à une exigence d'ordre public. Une bonne partie du travail reste donc à faire.

M. Guy Geoffroy. S'il est un sujet qui prouve que des élus locaux expérimentés, parce qu'ils ont exercé des responsabilités exécutives, peuvent contribuer à un examen intelligent des textes législatifs, c'est bien celui-là. Les élus locaux ici présents vivent concrètement les situations dont nous parlons, et ils savent bien que l'on ne décrète pas les solutions sur la base de réflexions théoriques, mais qu'on les construit à partir d'une expérience pratique.

Je regrette que la majorité joue « petit bras ». Cette proposition de loi, qui est très pragmatique, mérite beaucoup mieux qu'un vote négatif de notre Commission. Je me sens en droit de le dire parce que j'ai une longue expérience des questions liées à l'accueil des gens du voyage et que, dans l'agglomération dont je suis l'élu, un travail conjoint des communes et de l'État a permis d'aller exactement dans le sens que préconise cette proposition de loi et ce, avec succès.

Dans le cadre de la solidarité intercommunale, nous avons accepté de doubler le volume de places en aire d'accueil ordinaire des gens du voyage et l'État, avec l'accord des communes et sous l'égide de l'intercommunalité, a accepté de prendre à sa charge la réalisation d'un terrain de grand passage dont il assure, avec un partenaire associatif, la gestion et la maîtrise. Cela nous permet de prendre des mesures face à toutes les tentatives d'installations intempestives de caravanes sur des terrains publics ou privés, en dehors des zones déjà délimitées. Si nous pouvons le faire, c'est parce que nous avons appliqué la loi Besson et que l'État, qui sait que les collectivités travaillent en partenariat avec lui, assume ses responsabilités.

Dans le même esprit, cette proposition de loi tend à ce que l'on fasse un pas supplémentaire pour protéger les collectivités, qui assument leur responsabilité légale, d'arrivées intempestives qui perturbent considérablement le climat entre les habitants sédentaires et les personnes non sédentaires – qui sont des citoyens français, comme ils ne manquent jamais de nous le rappeler – qui se déplacent sur nos territoires.

Il faut donc adopter cette proposition, quand bien même il serait nécessaire de la compléter par d'autres textes. Ne pas la voter constituerait un signal bien négatif pour tous les élus locaux qui s'interrogent et qui aspirent à être accompagnés, notamment par l'État, lorsqu'ils rencontrent des difficultés.

Je terminerai sur deux questions. La première est relative au droit à la scolarisation des enfants du voyage dans le cadre des grands déplacements. Quand le maire d'une commune de 300 habitants voit arriver 300 caravanes et que les associations qui accompagnent cette installation sauvage revendiquent un tel droit, il est impossible de l'appliquer. Je n'ai pas de solution à vous proposer, mais je pense que nous devrions renforcer notre dispositif sur ce point précis.

La seconde question est relative au lien qu'il convient d'établir entre le respect de la loi Besson par les collectivités et les nuisances que celles-ci subissent lorsque des grands rassemblements ont lieu de manière anarchique sur leur territoire. Il faut pouvoir écrire qu'à

partir du moment où une collectivité a respecté la loi et a installé une aire d'accueil ordinaire sur son territoire, elle doit, à ce titre, être protégée de tout autre type d'implantation non réglementaire – ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. À défaut, vous vous heurterez à un problème d'acceptabilité de la part des populations. Dans ma commune et dans mon agglomération, tout le monde a accepté les efforts que nous avons faits, parce qu'ils ont permis aux populations sédentaires et aux gens du voyage de vivre en bonne intelligence.

Mes chers collègues de la majorité, le pas que nous vous proposons de faire est peut-être insuffisant, mais il est utile. Franchissons-le ensemble, et le jour où vous nous proposerez des améliorations, nous serons à vos côtés. La pire des choses serait de montrer que la représentation nationale n'est pas solidaire dans un domaine qui touche au bien vivre et à la sécurité de nos concitoyens.

M. Dominique Raimbourg. Monsieur le rapporteur, nous avons travaillé ensemble dans le cadre de la mission d'information avec beaucoup de plaisir. J'avais particulièrement apprécié votre courtoisie, ainsi que celle de M. de la Verpillière. Nous avons débouché sur un accord qui tournait autour de trois thèmes : l'égalité devant la loi, le respect de la loi et l'adaptation de notre législation aux modifications des modes de vie des gens du voyage. Or, comme Mme Pochon l'a rappelé, cette proposition laisse de côté des éléments qui avaient été pris en compte dans votre rapport – qui est aussi notre rapport commun.

Premièrement, malgré la décision du Conseil Constitutionnel de septembre dernier, nous n'avons pas réglé la question de l'égalité devant la loi, s'agissant de l'exigence de titres d'identité.

Deuxièmement, je suis d'accord avec MM. Bompard et Geoffroy sur le fait que la loi doit être respectée. Mais je considère que cette obligation s'applique aussi bien aux communes qu'aux gens du voyage. Or certaines communes ne respectent pas la loi : seulement 25 000 places en aire d'accueil, au lieu des 45 000 prévues, ont été aménagées pour accueillir la population des gens du voyage, qui est estimée à 500 000 personnes. Ce non-respect de la loi, qui est certes moins voyant qu'un passage en force, est tout aussi désagréable. Lorsque nous les rencontrons, dans des circonstances parfois assez tendues, les gens du voyage savent nous le rappeler. Nous avons essayé de réfléchir aux moyens de faire respecter la loi des deux côtés. Or l'équilibre n'a pas été trouvé.

Troisièmement, nous avons essayé de prendre en considération la modification des styles de vie des gens du voyage, et notamment leur sédentarisation, par exemple en inscrivant des places dans les plans locaux d'urbanisme. Or cette préoccupation n'est pas non plus prise en considération par la proposition de loi.

Aujourd'hui, le compte n'y est donc pas. C'est la raison pour laquelle nous ne pourrions pas voter ce texte.

J'ajoute que j'ai préparé de mon côté une proposition de loi qui n'est pas non plus satisfaisante, dans la mesure où elle ne respecte pas l'équilibre que nous recherchons : je m'étais penché, dans l'urgence, sur la question des titres d'identité, à la suite de la décision du Conseil constitutionnel. Il faudra réexaminer tous ces points. Par ailleurs, le président de la Commission consultative des gens du voyage et sénateur UMP de Haute-Savoie, M. Pierre Hérisson, a déposé lui aussi une proposition de loi reprenant l'ensemble des préconisations de son rapport, qui sont très proches des nôtres.

J'entends M. Geoffroy qui appelle de ses vœux un « art de vivre en bonne intelligence ». Nous aurons l'occasion d'en rediscuter, mais sur un tel sujet, il est important de travailler ensemble et d'envoyer un signal, non seulement à nos concitoyens et à nos élus, mais aussi à la communauté du voyage : les premiers doivent respecter la loi et faire l'effort d'accueillir une population un peu différente ; les seconds doivent savoir que nous faisons les efforts nécessaires pour leur permettre de vivre en bonne intelligence avec les autres citoyens français.

Monsieur le rapporteur, je suis donc favorable à ce que nous cherchions les moyens de travailler ensemble. Mais j'ai le regret de vous dire qu'adopter ce texte en l'état serait prématuré.

M. Sébastien Denaja. Il n'est pas nécessaire d'être maire, ou même d'avoir été un jour élu local, pour se sentir concerné. En tant que député n'exerçant pas de mandat local, je suis au fait de ces problématiques dont me saisissent, notamment, les maires UMP. Dans ma circonscription de l'Hérault, des grands passages ont en effet lieu chaque année entre le 15 juillet et le 12 août. Quoi qu'il en soit, je ne voudrais pas que la défense du cumul des mandats ressurgisse à l'occasion de l'examen de n'importe quel texte !

M. Geoffroy considère que le groupe SRC, dont la position a été exposée par Isabelle Pochon, joue « petit bras ». Je dirais plutôt que cette proposition de loi joue les « gros bras » mais n'embrasse pas l'ensemble du sujet. Celle du sénateur Hérisson est sans doute plus ambitieuse.

Dans un esprit de rassemblement républicain, nous devons mettre au point un texte de référence unique sur le droit applicable à ces questions. Cela suppose que l'on se donne un petit peu de temps.

Le pas que nous ferions en votant ce texte, monsieur Geoffroy, serait en effet insuffisant. Il conviendra d'avancer de façon plus significative. Reste – et je parle à titre personnel – qu'il serait bon que cette réflexion globale aboutisse avant l'été 2013.

M. Gilles Bourdoux. Le groupe UDI soutiendra cette proposition de loi.

S'agissant du cumul des mandats, il est intéressant de vivre directement ce qui se passe sur le terrain – et pas seulement d'écouter ce que disent les élus locaux. Depuis dix-sept ans, je discute souvent, de façon parfois un peu vive, voire violente, avec les gens du voyage, et cela m'a permis d'être conscient de l'évolution de leur mode de vie. Par exemple, il y a encore douze ou quinze ans, il était possible de rencontrer un responsable dans un groupe de gens du voyage, mais aujourd'hui ce n'est plus que très rarement le cas. Nous devons donc être très vigilants pour que nous soyons soutenus en cas de difficultés lorsque les collectivités respectent la loi et lorsque le schéma départemental est mis en œuvre.

Alors que nous mettons des WC chimiques à la disposition de ces groupes sur le terrain où ils sont accueillis et que les caravanes sont aussi dotées de WC, lorsqu'on vous répond que certains, en raison de leur culture, vont déféquer devant la porte des riverains ce n'est pas agréable ! Demandez à nos concitoyens ce qu'ils en pensent !

Je ne dis pas qu'il faut montrer du doigt et condamner ces groupes pour autant, mais chacun doit respecter l'autre. À partir du moment où les collectivités respectent la loi, à

travers les schémas départementaux, les gens du voyage se doivent d'adopter une attitude citoyenne.

Certaines questions méritent en effet d'être traitées. Nous parlions tout à l'heure de la scolarisation. Mais il faut savoir que, dans beaucoup de nos agglomérations, les grands passages se produisent essentiellement dans les périodes d'été, entre le 15 mai et le 15 septembre, période où la scolarisation n'est plus possible. Il faut donc faire évoluer les textes. Je ne crois pas qu'il soit trop tôt pour s'y mettre.

La majorité nous répond que nous devons encore travailler, et nous engager dans une réflexion législative globale. Cette nuit, nous avons discuté d'un texte important sur le terrorisme. Quelques-uns d'entre nous ont observé qu'il était possible de faire évoluer la loi de 1881 en faisant passer certaines de ses mesures dans le code pénal. On nous a répondu que l'on verrait plus tard, pour faire une réforme plus globale. Ainsi, dans certains cas, il faudrait aller vite et adopter un texte avant même de se lancer dans une réforme globale et, dans d'autres cas, il faudrait rejeter une proposition de loi au motif que la réflexion ne serait pas suffisamment globale. Ce n'est pas logique.

Ce texte intéressant permettrait de faire évoluer les choses et de donner à l'État une responsabilité pleine et entière pour gérer les grands passages.

M. Jacques Bompard. Tout à l'heure, je visais uniquement les mairies qui ont respecté la loi : celles qui ne la respectent pas ne peuvent pas réclamer son application. Je regrette que l'avancée qu'aurait permis cette proposition de loi soit refusée par la majorité. Sur le terrain, les maires de gauche ont les mêmes problèmes que ceux de droite !

Mme Nathalie Nieson. Pourquoi stigmatiser ces populations, comme l'a fait mon collègue de l'UDI ? Celui-ci a dénoncé des faits que je n'ai jamais observés, alors même que je gère chaque année ce genre de situations. Les gens du voyage ont le droit d'avoir un mode de vie différent de celui de la plupart d'entre nous, qui sommes sédentaires. Je suis consciente des difficultés que cela peut poser sur le terrain, mais l'on ne trouvera de vraies solutions que lorsque toutes les communes, voire les départements – s'agissant des aires de grand passage, dans les communes de plus de 5 000 habitants – auront respecté la loi.

Il faut aussi prendre en compte globalement la situation de ces personnes : scolarité des enfants, intégration, déplacements. Il s'agit de leur mode de vie, et il faut l'accepter.

Enfin, l'État doit faire respecter la loi. Or ce n'est pas toujours le cas. Nous devons donc être particulièrement vigilants. Lorsque les personnes du voyage s'installent, à l'occasion des grands passages, sur des espaces qui ne sont pas faits pour les accueillir, les communes ont du mal à gérer la situation, notamment avec les riverains.

Il faut donc retravailler au plus vite la question dans son ensemble.

M. Gilles Bourdoleix. Je ne peux pas laisser dire que je stigmatise qui que ce soit. L'agglomération que je préside est la première à s'être conformée au schéma départemental et à la loi en aménageant trois terrains – un pour les sédentaires, un pour le passage, et un pour les grands passages.

Je rappelle que le schéma départemental d'accueil des gens du voyage ne dépend pas que du département : il doit être accepté par les agglomérations, les communautés

d'agglomérations ou communautés urbaines, qui mettent à disposition des terrains et qui organisent l'arrivée des groupes de grand passage.

La loi doit assurer l'équilibre des droits et des devoirs, de chaque côté. Les gens du voyage n'ont pas que des droits et les collectivités que des devoirs. Les gens du voyage ont aussi des devoirs et, notamment, celui de respecter des autres. Je tolère évidemment totalement la façon de vivre des gens du voyage, mais j'entends aussi qu'ils respectent la vie quotidienne des habitants de nos communes. Je constate avec agacement que la majorité nous accuse systématiquement de stigmatisation dès lors que nous ne sommes pas d'accord avec elle.

M. Guy Geoffroy. Au motif que nous ne sommes pas d'accord sur la façon d'aborder la question, on nous accuse de stigmatisation ! Dire la réalité des choses n'est pas stigmatiser ceux dont on parle.

Soyons concrets ! Lorsque 250 caravanes tentent de s'installer dans un endroit où elles n'ont pas à le faire, les habitants s'en émeuvent. Et ils s'étonnent que leurs propriétaires, qui ont de bien belles caravanes et de bien beaux véhicules, respectent aussi peu l'environnement du lieu où ils s'installent. Dire cela n'est pas stigmatiser : c'est faire état d'une difficulté que nous affrontons et que nous essayons de régler du mieux possible. Il n'est pas question d'essayer de dresser les uns contre les autres. Bien au contraire, nous passons notre temps à dire à nos concitoyens que l'art de vivre des gens du voyage est différent du nôtre, et qu'il faut essayer de le respecter. Mais le message passe difficilement lorsque les gens du voyage ne respectent pas celui des sédentaires.

M. Bernard Lesterlin. Je n'avais pas prévu d'intervenir mais les propos de mes collègues m'y conduisent. Je remarque que lorsque la droite se trouve dans la majorité, elle est dans une logique de désengagement de l'État, mais que lorsqu'elle se trouve dans la minorité, elle est dans une logique de responsabilisation de l'État.

Selon notre collègue Geoffroy, il serait nécessaire, pour bien légiférer, de faire prévaloir son expérience d' élu local. Moi qui suis, à l'instar de notre président, élu avec un mandat unique, j'ai à peu près la même expérience que lui, même si ce n'est pas en tant qu' élu local. En effet, en tant que représentant de l'État, j'ai souvent eu à gérer ces grands rassemblements. Et j'en ai tiré la conclusion que rien ne pouvait être réglé exclusivement par les collectivités territoriales ou exclusivement par l'État. À chacun ses responsabilités !

Rien n'empêche un élu local de la qualité de M. Geoffroy d'endosser successivement des responsabilités, dans le cadre d'un mandat local et d'un mandat de législateur. Nous ne voulons stigmatiser ni les élus nationaux ni les élus locaux, mais la succession des responsabilités permet d'accumuler de l'expérience. Par exemple, le législateur peut faire preuve de pragmatisme parce qu'il a eu des responsabilités locales. C'est notre vision du non-cumul des mandats.

Mme Nathalie Nieson. Affirmer qu'il est de coutume pour les gens du voyage d'aller déféquer devant les portes des riverains relève bien, selon moi, de la stigmatisation. S'agissant d'un sujet aussi important et aussi grave, il n'est guère constructif de mettre en avant de tels exemples.

M. le rapporteur. J'ai pu constater avec regret, en écoutant M. Raimbourg, que ma tentative de *captatio benevolentiae* n'avait pas produit les effets escomptés.

L'objectif de cette proposition de loi, madame Pochon, n'est pas de revisiter la loi Besson de 2000 ni de construire un nouvel édifice réglementaire : nous n'étions pas si ambitieux. Il s'agit simplement de faire quelques petits pas dans la bonne direction et de répondre à une urgence. Dans la mesure où ces problèmes surviennent plus particulièrement pendant l'été, nous souhaitons éviter de nouveaux conflits donnant lieu, le cas échéant, aux débordements, stigmatisations ou « mauvaises pensées » que nous pouvons observer dans nos communes, quelles que soient nos origines géographiques.

Je regrette que nous ne puissions pas accomplir cette avancée. Le temps viendra, toutefois, où nous nous retrouverons pour traiter l'ensemble des problèmes identifiés par la mission d'intervention – scolarisation, meilleure insertion –, y compris les moins agréables, comme ceux relatifs à la fiscalité.

Monsieur Lesterlin, je n'ai pas attendu d'être dans l'opposition pour aborder ce problème : je me souviens d'avoir écrit à MM. Brice Hortefeux, Claude Guéant ainsi qu'à d'autres ministres de l'Intérieur – sans obtenir de réponse, d'ailleurs. En tout état de cause, le juste partage des responsabilités entre l'État et les collectivités locales me semble la voie à suivre. En effet, malgré toute leur bonne volonté, les collectivités territoriales ne peuvent faire face aux arrivées massives et intempestives.

« J'avais fait un rêve », mais il ne s'est pas réalisé ! Je ne doute pas, cependant, que nous nous retrouverons dans quelques semaines ou dans quelques mois pour bâtir une nouvelle loi et traiter ces questions dont l'évolution est rapide.

La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.

Article 1^{er} (art. 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000) : *Implication de l'État dans l'organisation de l'accueil des gens du voyage*

La Commission rejette l'article 1^{er}.

Après l'article 1^{er}

La Commission est saisie de l'amendement CL 5 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement de repli se contente de préciser que le schéma départemental doit inscrire de façon séparée les trois types d'emplacements – aire permanente d'accueil, aire de grand passage et terrain destiné aux grands rassemblements – tout en rappelant que dans ces deux derniers cas, le schéma doit préciser les conditions dans lesquelles l'État intervient pour assurer le bon déroulement de ces manifestations. L'État ne peut en effet se désintéresser de la gestion des aires nécessaires et du déroulement des grands passages.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Le dépôt de cet amendement de repli s'explique par le fait que l'article 2 de la proposition de loi a été déclaré irrecevable par le président de la commission des Finances en application de l'article 40 de la Constitution.

La Commission rejette l'amendement.

Article 2 (art. 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000) : *Choix et équipement par l'État des aires de grand passage*

Cet article a été déclaré irrecevable en application de l'article 89, alinéa 4, du Règlement.

Article 3 (art. 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000) : *Information préalable de l'organisation des grands passages*

La Commission rejette l'article 3.

Article 4 (art. 2 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000) : *Distinction des aires d'accueil et des aires de grand passage*

La Commission rejette l'article 4.

Article 5 : (art. 4 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000) : *Suppression des dispositions organisant la participation financière à la réalisation d'aires de grand passage par les communes*

La Commission rejette l'article 5.

Avant l'article 6

La Commission examine l'amendement CL 2 du rapporteur.

M. le rapporteur. En application de l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000, seules les communes qui ont réalisé l'ensemble de leurs obligations relatives à cette loi peuvent faire appel à l'évacuation administrative des installations illicites. En conséquence, les préfets refusent souvent d'accéder à une demande de mise en demeure faite par un maire dont la commune respecte ses obligations en matière de création d'une aire permanente d'accueil mais qui n'a pas encore réalisé un terrain de grand passage.

De même, en cas de transfert de compétence des communes au profit d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), aucune commune membre ne peut prendre un arrêté d'interdiction de stationner en dehors des aires d'accueil sur son territoire si l'EPCI n'a pas satisfait à l'ensemble de ses obligations. Une telle situation suscite l'incompréhension de la part des communes membres de l'EPCI sur le territoire desquelles une aire d'accueil a été implantée. Suivant une recommandation de la Cour des comptes, le présent amendement vise à leur permettre de bénéficier également de la procédure d'évacuation forcée.

La Commission rejette l'amendement.

Article 6 : (art. 9 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000) : *Suppression de la condition d'atteinte à la sécurité, à la tranquillité et à la salubrité publiques pour la mise en œuvre de la procédure d'évacuation forcée d'un terrain public situé dans une commune répondant à ses obligations d'équipement en aires d'accueil*

La Commission rejette l'amendement rédactionnel CL 3 du rapporteur.

Elle rejette ensuite l'article 6.

Article 7 : *Rapport sur la mise en place des aires de grand passage par l'État*

La Commission rejette l'article 7.

Article 8 : (art. 10 bis [nouveau] de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000) :
Relogement des occupants à titre permanent de terrains inadaptés

La Commission rejette l'amendement rédactionnel CL 4 du rapporteur.

Elle rejette ensuite l'article 8.

Article 9 : *Gage*

La Commission rejette l'article 9.

*En conséquence du rejet de tous ses articles, l'ensemble de la proposition de loi est
rejeté.*

*

* *

Amendements examinés par la Commission

Amendement CL2 présenté par M. Didier Quentin, rapporteur :

Avant l'article 6

Insérer un article ainsi rédigé :

« Au I de l'article 9 de la même loi, les mots : « mais dotées d' » sont remplacés par les mots : « ou qui sont membres d'un établissement public de coopération intercommunale qui ne remplit pas les obligations qui lui incombent en application de l'article 2, mais où est implantée ».

Amendement CL3 présenté par M. Didier Quentin, rapporteur :

Article 6

Au second alinéa de l'article 6, insérer le mot : « à » deux fois après les mots : « l'État » et « ou ».

Amendement CL4 présenté par M. Didier Quentin, rapporteur :

Article 8

Aux premier et second alinéas, remplacer les mots : « 10 bis » par les mots : « 10-1 ».

Amendement CL5 rect. présenté par M. Didier Quentin, rapporteur :

Après l'article 1^{er}

Insérer l'article suivant :

« Au troisième alinéa du II de l'article 1^{er} de la même loi, les mots : « les emplacements » sont remplacés par les mots : « les aires de grand passage et les terrains »

La Commission en vient à l'examen, sur le rapport de M. Guillaume Larrivé, de la proposition de loi précisant les conditions de l'usage légal de la force armée par les représentants de l'ordre dans l'exercice de leurs missions et renforçant la protection fonctionnelle des policiers et des gendarmes (n° 191).

M. Guillaume Larrivé, rapporteur. Avec nos collègues Éric Ciotti et Philippe Goujon, ainsi qu'avec 51 autres députés cosignataires, nous avons souhaité soumettre à l'examen de l'Assemblée nationale cette proposition de loi visant à renforcer la protection des policiers et des gendarmes. Celle-ci part d'un constat préoccupant : les policiers et les gendarmes s'acquittent avec détermination et loyauté de leurs difficiles missions, dans le plus grand respect de la loi, mais ils sont confrontés à des délinquants déterminés qui n'hésitent pas à attenter à leur vie.

Or, lorsqu'il s'agit de faire usage de leurs armes à feu, les policiers et les gendarmes ne sont pas soumis aux mêmes règles. La réponse susceptible d'être apportée à cette différence de régime fait l'objet de l'article 1^{er} de notre proposition de loi.

Quant aux articles suivants, ils visent à renforcer la protection fonctionnelle des policiers et des gendarmes, c'est-à-dire la protection juridique accordée par l'administration à ses agents ayant eu à connaître un événement perturbant durant l'exercice de leurs missions.

Les conditions d'emploi des armes à feu varient selon le statut du représentant des forces de l'ordre – un état du droit dont les fonctionnaires de police ne se satisfont pas, comme l'ont confirmé les auditions de leurs organisations représentatives que j'ai pu mener. Dans la police nationale, les conditions d'emploi sont régies par le droit commun de la légitime défense, inscrit dans le code pénal. Le policier est donc soumis aux mêmes règles que n'importe quelle personne. Quant à la gendarmerie, si les dispositions du code pénal lui sont également applicables, ses agents bénéficient également d'un autre régime juridique, défini par un décret de 1903 récemment inséré dans la partie législative du code de la défense par le législateur.

Or si, dans l'ensemble, l'usage que les gendarmes ont fait de leurs armes a diminué de 22 % au cours de l'année 2011, dans un tiers des cas – soit une proportion non négligeable –, ils en ont fait usage en appliquant les dispositions du code de la défense, ce qui montre bien la pertinence de ces dispositions.

Contrairement aux gendarmes, les policiers ne sont autorisés à faire usage de leur arme que dans le cadre strict de la légitime défense, c'est-à-dire en réponse à une agression de même nature. Or, cela les conduit parfois, en cas d'agression violente, à hésiter à riposter – fût-ce au péril de leur vie – par crainte de poursuites administratives ou judiciaires très sévères. Les auditions que nous avons menées – en présence de Mathias Fekl, membre du groupe socialiste – ont été à cet égard éclairantes.

Je ne prendrai qu'un exemple des conséquences que cette différence juridique entre policiers et gendarmes est susceptible d'entraîner, c'est la qualification d'homicide volontaire retenue, en avril dernier, par le parquet de Bobigny à l'encontre d'un policier, après le décès, lors d'une intervention à Noisy-le-Sec, d'un homme recherché pour des vols à main armée. Il n'appartient pas au législateur de porter une appréciation sur ce cas d'espèce ni sur la décision du parquet, mais je veux rappeler que cette qualification a suscité une très forte et très légitime émotion dans les rangs de la police nationale. Les policiers avaient été très profondément heurtés que l'un des leurs soit poursuivi pour un tel chef d'accusation.

Trois options s'offrent à nous. La première serait de modifier le code pénal afin de créer une présomption de légitime défense à raison du statut de représentant des forces de l'ordre. Nous avons écarté cette option, qui ne fait d'ailleurs plus l'objet d'une attente de la part des représentants des policiers.

La deuxième, celle du *statu quo*, ne nous semble pas acceptable, car elle reviendrait, pour l'administration centrale, dont la position est nettement plus confortable que celle des policiers présents sur le terrain, à laisser ces derniers se débrouiller avec les instruments juridiques dont ils disposent, c'est-à-dire à s'accommoder d'une situation d'insécurité juridique dont les forces de l'ordre paieraient le prix.

La troisième option, celle vers laquelle je vous invite à vous diriger, consiste à opérer un rapprochement entre les deux régimes juridiques, de la même façon qu'ont été rapprochées, depuis la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale – dont le ministre de l'Intérieur nous a dit qu'elle ne serait pas remise en cause, même si elle n'avait pas été votée par l'opposition de l'époque –, les deux forces de sécurité intérieure. Ce processus est d'ailleurs toujours en marche, puisqu'en ce moment même, la direction générale de la police nationale – DGPN – et la direction générale de la gendarmerie nationale – DGGN – travaillent à l'élaboration d'un code de déontologie commun. Nous proposons, quant à nous, l'adoption d'une doctrine commune d'emploi des armes dans les deux forces. C'est pourquoi l'article 1^{er} de cette proposition de loi vise à appliquer aux policiers les dispositions en vigueur pour l'usage de la force armée par les militaires de la gendarmerie nationale, en transposant dans le code de la sécurité intérieure les dispositions de l'article L. 2338-3 du code de la défense.

Bien entendu, ces règles ne sont pas appliquées « en l'air » par les gendarmes ; elles le sont au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de cassation. Toutefois, et afin que les choses soient bien claires, je proposerai un amendement tendant à introduire dans l'article 1^{er} la notion d'« absolue nécessité », condition que la Cour de cassation pose à l'usage de la force armée.

Si cet article était adopté, il serait bien entendu essentiel d'améliorer la formation des policiers et de préciser la doctrine en matière de tir. C'est une attente vivement exprimée par les organisations syndicales qui soulignent l'encadrement insuffisant des pratiques actuelles.

J'en viens à la seconde partie de la proposition de loi. Les articles 2 à 8, qui ont trait à la protection fonctionnelle, contiennent des dispositions attendues aussi bien par les policiers que par les gendarmes, comme nous l'ont confirmé l'ensemble des organisations syndicales des policiers ainsi que la DGPN, la DGGN et la direction des libertés publiques du ministère de l'Intérieur. Ces dispositions sont consensuelles parce qu'issues d'un travail de réflexion engagé à l'initiative de Manuel Valls par un conseiller d'État, Mattias Guyomar. Les articles 2 à 8 sont d'ailleurs la traduction législative directe du rapport rendu par ce dernier.

Dans son extrême rigueur, le président de la commission des Finances a considéré que les articles 2, 3, 4 et 7 devaient être déclarés irrecevables au regard de l'article 40 de la Constitution. J'invite donc le Gouvernement à reprendre par amendement les dispositions qu'ils portent, en raison de leur caractère consensuel.

L'article 2 tendait à étendre la protection fonctionnelle aux ayants droit des policiers et des gendarmes. Concrètement, il s'agissait de couvrir un concubin ou un partenaire de PACS – et non plus seulement un conjoint marié – agressé du fait de ses liens avec un membre des forces.

L'article 3 visait à permettre l'octroi de la protection fonctionnelle aux policiers et aux gendarmes victimes d'atteintes involontaires aggravées à la vie ou à l'intégrité physique donnant lieu à des poursuites pénales. Je pense en particulier aux cas de courses poursuites au cours desquelles des policiers ou des gendarmes sont atteints dans leur chair de manière indirecte.

L'article 4 permettait l'octroi de la protection fonctionnelle à l'agent placé en garde à vue, entendu en qualité de témoin assisté ou faisant l'objet d'une procédure de composition pénale – c'est-à-dire en amont des poursuites pénales. Il était très attendu par les policiers et les gendarmes.

L'article 5, lui, n'a pas été déclaré irrecevable : vous pourrez donc l'adopter avec enthousiasme. Il crée une obligation de reclassement provisoire de l'agent bénéficiaire de la protection fonctionnelle au titre d'une mise en cause devant le juge pénal. En effet, si la suspension administrative est présentée comme une mesure conservatoire prise dans l'intérêt du service, dans les faits, elle est bien évidemment perçue comme une sanction par l'agent concerné. Non seulement ce dernier est écarté du service, mais il est privé, au bout de quelques mois, de la moitié de son traitement et de ses primes. Une obligation de reclassement dans un autre poste ne méconnaîtrait pas l'intérêt du service, mais permettrait à l'agent de poursuivre, sans dommage dirimant, sa carrière professionnelle. Il s'agit, là encore, d'une revendication très forte et légitime des organisations représentatives des agents de la police nationale.

L'article 6 prévoit l'information, par l'autorité hiérarchique, du magistrat chargé de l'instruction sur la situation administrative d'un agent public afin d'adapter au mieux le contrôle judiciaire à la nature du reclassement. Il s'agit de faciliter le dialogue entre les autorités judiciaire et administrative.

L'article 7 visait à permettre à l'administration ayant accordé la protection fonctionnelle à son agent de faire citer l'agent judiciaire de l'État. Aujourd'hui, en effet, seul le ministère public ou la partie civile ont cette compétence.

Enfin, l'article 8, à la suite du rapport Guyomar, a pour objet de réparer l'oubli commis par le législateur et d'établir un délai de prescription d'un an pour les réclamations présentées devant la mission « déontologie de la sécurité » du Défenseur des droits, afin que les fonctionnaires de police et les militaires de la gendarmerie ne soient pas susceptibles d'être poursuivis *ad vitam aeternam* devant cette institution. Il s'agit, là encore, d'une disposition très attendue.

Au fond, les enjeux de cette proposition de loi se résument en deux phrases. En ce qui concerne l'usage des armes, il convient de limiter l'insécurité juridique qui paralyse trop souvent les policiers et les expose à des atteintes extrêmement graves, voire à la mort. Et s'agissant de la protection fonctionnelle, nous devons accompagner la démarche consensuelle du rapport Guyomar vers un renforcement de la protection accordée par l'État aux policiers et aux gendarmes. C'est notre devoir de législateur.

M. Éric Ciotti. Je m'associe aux propos de notre rapporteur, en tant que cosignataire, avec Philippe Goujon, de cette proposition de loi. Celle-ci vise à mieux assurer la protection des policiers et des gendarmes dans l'exercice de leurs missions.

Les policiers et les gendarmes exercent des missions extrêmement difficiles. Or, depuis quelques années, ils sont de plus en plus souvent confrontés à des délinquants n'hésitant pas à utiliser des méthodes de guerre, et en particulier des armes de gros calibre. Ces dix derniers mois, plus de 11 000 policiers et gendarmes ont été blessés pour la défense des libertés publiques et de la sécurité, soit 38 par jour en moyenne.

Force est de constater que lorsqu'il s'agit de faire usage de leurs armes à feu, les policiers et les gendarmes ne sont pas soumis aux mêmes règles. Contrairement aux gendarmes et aux douaniers qui sont libres d'y recourir dans des conditions limitatives et après des sommations verbales, les policiers ne sont autorisés à faire usage de leur arme qu'en réponse à une agression de même nature, c'est-à-dire dans le cas strict de la légitime défense. Ils se voient donc appliquer le droit commun.

Tout le monde se souvient de l'incompréhensible qualification d'homicide volontaire retenue à l'encontre d'un policier par le parquet de Bobigny après le décès, lors d'une intervention à Noisy-le-Sec, le 21 avril 2012, d'un homme recherché pour des vols à main armée. Ce malfaiteur, délinquant multirécidivant, très violent, connu pour avoir été le plus jeune incarcéré de France, avait, lors de sa fuite, jeté au sol une réplique à l'identique de grenade quadrillée. Il avait ensuite pointé son revolver sur le policier, qui avait réagi en faisant usage de son arme de service. Le gardien de la paix auteur du tir fut placé en garde à vue, présenté au parquet et mis en examen du chef d'homicide volontaire. Cette décision judiciaire avait suscité une profonde émotion parmi les policiers et les syndicats de police, qui avaient organisé de nombreuses manifestations d'un bout à l'autre du pays.

Ma conviction est que la représentation nationale doit offrir aux fonctionnaires de police le cadre juridique le plus protecteur pour leurs interventions opérationnelles. Il en va du lien de confiance entre nos forces de sécurité et la population.

Tel est l'esprit de cette proposition de loi. Si elle tire tous les enseignements utiles du rapport Guyomar pour améliorer la protection fonctionnelle des policiers et des gendarmes, elle comble aussi une de ses lacunes manifestes en revenant sur le cadre légal de l'usage d'une arme à feu par les policiers. Nous ne pouvons pas, par facilité, faire comme si le problème n'existait pas ; notre législation doit être adaptée. Il s'agit de donner aux policiers l'autorisation de faire usage de leur arme lorsqu'ils se sentent menacés ou pour sommer, dans certaines conditions limitatives, des suspects armés de s'arrêter.

L'objectif de cette harmonisation des conditions de déploiement de la force armée par les fonctionnaires des services actifs de la police sur celles en vigueur pour les gendarmes est d'améliorer l'efficacité de l'action des policiers et de faciliter la conduite d'opérations communes entre la police nationale et la gendarmerie nationale, dans l'esprit de la loi d'août 2009.

Le but n'est évidemment pas de réclamer l'impunité pour les forces de sécurité ; il est de renforcer la protection pénale de celles-ci. Le dispositif proposé offre toutes les garanties procédurales pour que l'autorité judiciaire puisse enquêter sur les circonstances dans lesquelles l'usage de l'arme de service n'aurait pas été strictement proportionné à la menace.

Comme pour le débat parlementaire sur la lutte contre le terrorisme, cette question de la doctrine d'emploi de la force armée par la police devrait être traitée sans esprit partisan et sans climat de suspicion à l'égard des forces de l'ordre. Les fonctionnaires de police attendent de nous une réponse efficace et rapide, car la situation actuelle fragilise leur action.

Tels sont les motifs qui nous conduisent, mes chers collègues, à vous demander d'adopter cette proposition de loi.

M. Philippe Goujon. Les agressions à l'encontre des policiers et des gendarmes ont crû de 5 % au cours des dix premiers mois de l'année. Nous avons donc une obligation morale et politique de prendre des mesures qui assurent davantage la protection opérationnelle et fonctionnelle des forces de l'ordre.

M. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, a installé une mission de réflexion, menée par M. Mattias Guyomar, laquelle a formulé vingt-sept propositions visant à améliorer la protection juridique dont bénéficient les agents des forces de sécurité mis en cause par des tiers. En revanche, à notre désarroi, cette étude a écarté l'idée de créer une présomption de légitime défense ainsi que celle d'harmoniser les conditions d'usage des armes entre les policiers et les gendarmes. Cette proposition de loi a pour objet de rompre *le statu quo* ; elle vise donc à aligner les règles d'emploi de la force armée dans la police sur celles de la gendarmerie.

Le droit commun de la légitime défense qui s'applique aux policiers n'est, en effet, plus adapté à un contexte où l'ouverture du feu sur les policiers – avec des armes de plus en plus lourdes – s'est banalisée. Un fonctionnaire de police ne peut pas être traité comme le sont les délinquants et les criminels. Il ne s'agit pas d'accorder aux policiers un blanc-seing législatif leur permettant d'utiliser leurs armes en toute liberté. Mais puisque les policiers et les gendarmes sont confrontés aux mêmes situations, l'alignement des règles de déploiement de la force armée s'impose.

La proposition de loi vise également à adopter des mesures – préconisées par la mission ministérielle – qui pourraient faire consensus entre nous : extension de la notion d'ayant droit aux concubins et partenaires d'un PACS, protection fonctionnelle en cas d'atteintes involontaires à la vie et à l'intégrité physique des membres des forces de l'ordre et obligation de reclassement provisoire de l'agent mis en cause devant le juge pénal.

L'adoption de cette proposition de loi serait un signal fort de confiance envoyé aux forces de sécurité. Si ces dernières doivent être irréprochables, l'État doit en retour assurer la protection de ses agents. Le Gouvernement et l'ensemble des forces politiques de l'Assemblée nationale s'honoreraient de mieux garantir la sécurité des policiers et des gendarmes.

M. Philippe Gosselin. Plus de 10 000 membres des forces de l'ordre sont blessés chaque année dans l'exercice de leurs fonctions. Depuis le début de l'année, ces agressions ont augmenté de 5 %. La différence de régime d'emploi de la force armée entre les policiers et les gendarmes apparaît incompréhensible et accrédite la perception d'une protection plus faible des fonctionnaires de police. Certes, les gendarmes sont des militaires et leur statut relève pour l'essentiel du code de la défense, mais les deux corps des forces de sécurité relèvent du ministère de l'Intérieur et assurent, dans une grande coopération, des missions de plus en plus semblables. *Le statu quo* n'est pas souhaitable, car il maintient une différence substantielle, là où la convergence est nécessaire.

M. Gilbert Collard. La théorie de la légitime défense a été développée pour la première fois par Cicéron dans son texte *Pro Milone*. Cette notion a, depuis, connu de nombreuses extensions qui lui assurent une présence presque permanente dans l'actualité.

J'évoquerai des affaires que je connais. Une policière fut tuée d'un coup de sabre par un individu entré dans la préfecture du Cher en octobre 2011. L'agent de police avait donné l'impression à de nombreux témoins de passer en revue tout son cours sur la légitime défense pour savoir si elle pouvait, ou non, réagir. L'emploi de la force armée doit être actuel, nécessaire et proportionné pour fonder la légitime défense. Si les forces de l'ordre doivent évaluer ces trois critères avant de réagir, elles ont le temps de mourir ! L'alignement du régime de déploiement de la force armée des policiers sur celui des gendarmes est nécessaire. Une seule sommation devrait d'ailleurs suffire à légitimer l'utilisation de leurs armes.

Dans la plupart des cas, les policiers et les gendarmes n'osent pas arriver l'arme au poing sur les lieux où ils ont été appelés, car en cas d'usage de l'arme, ils seraient supposés avoir anticipé l'analyse d'une situation conflictuelle. Et la jurisprudence de la Cour de cassation accrédite cette crainte. Pourtant, le policier devrait pouvoir utiliser son arme comme un bouclier et c'est à lui, et non à l'autorité judiciaire, que devrait incomber l'analyse du risque justifiant l'emploi de cette arme. Nous pourrions ainsi éviter de nombreux drames.

Il est anormal que les policiers soient traités de la même façon que les justiciables ordinaires. Ils devraient bénéficier d'un statut particulier dans le cadre de l'incrimination pénale. La mise en examen et le procès sont un prix très élevé pour l'accomplissement d'une mission régaliennne.

La meilleure réforme serait la reconnaissance d'une présomption de légitime défense pour le fonctionnaire de police. Un débat devrait être engagé sur cette question que la présente proposition de loi évacue. Les policiers ne sont pas des délinquants et ne font usage de leur arme qu'en cas de nécessité. Faisons-leur confiance.

M. Jacques Bompard. Il faut identifier les causes de la recrudescence des agressions envers les forces de l'ordre. L'une d'entre elles est liée à la sévérité avec laquelle la loi sanctionne les policiers et les gendarmes qui font l'usage de leurs armes, alors que l'emploi par le truand de son outil de travail est considéré avec beaucoup de mansuétude.

Si la collectivité reconnaît à un fonctionnaire le droit de porter une arme, celui-ci doit pouvoir s'en servir. Or, le fait que les policiers et les gendarmes subissent de plus en plus d'attaques met en lumière le défaut du cadre régissant l'action de la police et de la justice.

L'agent qui assure la défense de la société devrait bénéficier d'un traitement privilégié. Cette conception est partagée par de nombreux pays mais, en France, elle est la marque d'une impolitesse. Tenter de régler des problèmes de société aigus exige parfois d'être impoli.

M. Daniel Vaillant. Je voudrai rappeler que l'arme est dangereuse et notamment pour ceux qui, comme les policiers, s'en servent. Plus largement, la banalisation de la détention d'arme constitue un vrai sujet d'inquiétude. Nous assistons à une dérive dont le danger est attesté par la situation qui prévaut aux États-Unis. La loi du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif, votée dans un climat consensuel, a permis, quoique insuffisamment, de restreindre la possibilité de posséder une arme.

Les fonctionnaires de police devraient recevoir une formation leur permettant d'utiliser au mieux leurs armes. En effet, des interventions rapides et mal maîtrisées peuvent entraîner des drames – parfois entre policiers eux-mêmes. Or, les entraînements au tir ont été

réduits ces dernières années sous l'effet de la révision générale des politiques publiques (RGPP) qui a rationné les munitions.

Monsieur Larrivé, l'alignement des règles régissant l'emploi de la force armée par la police sur celles applicables à la gendarmerie ne me semble pas la bonne méthode pour sécuriser les policiers et gendarmes dans l'exercice de leur mission. Et je me demande même s'il ne faudrait pas plutôt s'écarter du régime des gendarmes !

La différence de régime se justifie par la divergence des situations auxquelles sont confrontés les policiers et les gendarmes. Ces derniers, en zone rurale, doivent faire face à des fusils de chasse et à des armes de longue portée. En milieu urbain, les policiers doivent, dans des conditions souvent dangereuses, répondre à des attaques ou intervenir lors de bagarres dans lesquelles des armes de nature diverse sont employées.

Il est légitime de se préoccuper de l'insécurité juridique et fonctionnelle des policiers. Le rapport de la commission présidée par M. Guyomar est, à ce titre, utile. La modification des missions de l'Inspection générale des services (IGS) et la perspective de sa suppression constituent une première étape pour la sécurité des policiers. En effet, ce corps a souvent accablé les agents qu'il était censé défendre. Par ailleurs, le ministre de l'Intérieur a annoncé la réforme prochaine de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) qui doit être un outil de protection du citoyen, comme du policier.

La mise en examen d'un agent de police ne devrait pouvoir intervenir qu'après un délai permettant de réunir certains éléments d'enquête. Je ne suis donc pas hostile à une évolution, mais pas dans le sens préconisé par cette proposition de loi car ce serait prendre un risque. Il est bon de réfléchir au renforcement de la protection du policier, y compris dans le cadre des réformes voulues par le ministre de l'Intérieur, mais ces questions doivent être maniées avec précaution.

M. Matthias Fekl. La présente proposition de loi traite d'un sujet sérieux et grave. Les policiers accomplissent des missions régaliennes essentielles dans des contextes souvent très difficiles.

Ce texte comporte deux aspects. L'article 1^{er} concerne la doctrine de tir et l'emploi des armes. Des nombreuses auditions organisées par le rapporteur je retire le sentiment que l'alignement des règles applicables aux policiers sur celles des gendarmes ne fait pas l'unanimité – c'est le moins que l'on puisse dire ! – y compris parmi les syndicats de policiers. C'est en effet une disposition extrêmement contestée qui fait l'objet de positions très hétérogènes au sein même des organisations syndicales. Nous sommes donc extrêmement réservés sur cet article 1^{er} et certaines interventions auxquelles nous avons assisté ici même montrent à quel point il faut être prudent sur ce terrain !

Les articles suivants – frappés d'irrecevabilité financière pour la plupart – traitent de la protection fonctionnelle. Ils sont, dans leur grande majorité, intéressants, précis et porteurs d'avancées incontestables. Ces dispositions sont d'ailleurs largement issues du rapport de Matthias Guyomar, commandé par le ministre de l'Intérieur. L'amélioration des régimes de suspension, l'extension de celui d'ayant droit et du champ de la protection fonctionnelle – s'agissant des liens avec l'autorité judiciaire, de l'assignation de l'agent judiciaire de l'État et de la prescription – peuvent donner lieu à un consensus. Cependant, une réflexion interministérielle a été ouverte à la suite du rapport Guyomar et, surtout, à la prise de conscience de la nécessité de moderniser le cadre de la protection fonctionnelle. Elle se

concentre sur la mise à jour de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et sur la modernisation de la protection fonctionnelle des policiers et de l'ensemble des agents publics. Par souci de cohérence, les dispositions contenues dans la proposition de loi que nous examinons – dont certaines relèvent du domaine du règlement, voire de celui des bonnes pratiques ou des instructions internes – devraient nourrir ce travail qui doit aboutir rapidement.

M. Dominique Raimbourg. Ces dispositions, qui peuvent difficilement être acceptées en l'état, relèvent plutôt d'un projet que d'une proposition de loi. Il revient en effet à l'autorité qui gère les armes de la police et de la gendarmerie d'expliquer les raisons qui pourraient conduire à modifier le régime juridique de leur utilisation. Le régime applicable à la gendarmerie, qui date de 1903, définit l'usage des armes en milieu rural ; or, comme l'a rappelé Daniel Vaillant, l'usage en milieu urbain est très différent, au regard notamment des risques pour la population comme pour les forces de l'ordre elles-mêmes. Toute modification du droit d'usage des armes, pour autant qu'elle soit nécessaire, devrait donc tenir compte du fait que la gendarmerie est appelée à intervenir de plus en plus souvent dans les villes.

Les dispositions visant à renforcer la protection des policiers sont bienvenues, mais elles relèvent plutôt, elles aussi, d'une initiative gouvernementale dans la mesure où elles impliquent des dépenses supplémentaires.

M. le rapporteur. Je prends acte de l'absence de consensus sur l'article 1^{er}, même si je le regrette.

Les articles 2 et suivants, en revanche, semblent nous réunir puisque M. Fekl a souligné qu'ils représentaient des avancées incontestables. De fait, ils répondent à une attente forte et unanime des policiers comme des gendarmes ; c'est pourquoi je vous invite à les voter. En quoi, monsieur Raimbourg, faudrait-il craindre le véhicule de la proposition de loi ? Devons-nous attendre une hypothétique initiative gouvernementale, sachant que les discussions interministérielles sont en général très longues ? Nos propositions s'inspirent directement du rapport Guyomar, dont on salue la qualité : pourquoi ne pas les voter dès à présent ? Cela permettrait un vrai débat dans l'hémicycle, quitte à améliorer la rédaction au cours de la navette.

Bien qu'étant un jeune député, je connais la chanson, si vous me passez l'expression : lorsqu'une proposition de loi émane de l'opposition, on salue la qualité de la réflexion tout en remettant le débat à plus tard, dans le cadre d'un texte plus global. Cette attitude partisane est d'autant plus regrettable que les mesures concernées pourraient faire consensus, comme celles relatives à la lutte contre le terrorisme, ouvertement approuvées hier soir par l'opposition.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Monsieur le rapporteur, permettez-moi de rappeler que jeudi dernier, une proposition de loi du groupe UDI a été adoptée en séance : c'est bien la preuve que la majorité est ouverte au consensus. J'ajoute qu'à une époque pas si lointaine, les propos que vous dénoncez étaient tenus par une autre majorité...

La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.

Article 1^{er} (art. L. 315-3 [nouveau] du code de la sécurité intérieure) : *Déploiement de la force armée par la police nationale*

La Commission est saisie de l'amendement CL 1 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit de préciser que les dispositions du présent article ne s'appliquent qu'aux fonctionnaires de la police nationale. L'amendement vise aussi à intégrer dans la loi l'apport de la jurisprudence de la Cour de cassation, qui précise que l'usage des armes est conditionné par une « absolue nécessité ».

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle rejette l'article 1^{er}.

Article 2 (art. L. 113-1 du code de la sécurité intérieure et L. 4123-10 du code de la défense) : *Extension de la protection fonctionnelle aux proches des membres des forces de l'ordre*

Cet article a été déclaré irrecevable en application de l'article 89, alinéa 4, du Règlement.

Article 3 (art. L. 113-2 [nouveau] du code de la sécurité intérieure) : *Protection fonctionnelle en cas d'atteintes involontaires à la vie et à l'intégrité physique des membres des forces de l'ordre*

Cet article a été déclaré irrecevable en application de l'article 89, alinéa 4, du Règlement.

Article 4 (art. 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et L. 4123-10 du code de la défense) : *Protection fonctionnelle pour les membres des forces de l'ordre qui ne font pas l'objet de poursuites pénales*

Cet article a été déclaré irrecevable en application de l'article 89, alinéa 4, du Règlement.

Article 5 : (art. 30-1 [nouveau] de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983) : *Reclassement des agents suspendus bénéficiant de la protection fonctionnelle*

La Commission rejette successivement les amendements de précision CL 2 et CL 3 du rapporteur.

Puis elle rejette l'article 5.

Article 6 : (art. 30-2 [nouveau] de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983) : *Information du juge d'instruction sur la situation administrative de l'agent faisant l'objet d'un contrôle judiciaire*

La Commission rejette l'article 6.

Article 7 : (art. 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et L. 4123-10 du code de la défense) : *Citation de l'agent judiciaire de l'État*

Cet article a été déclaré irrecevable en application de l'article 89, alinéa 4, du Règlement.

Article 8 : (art. 24 [nouveau] de la loi n° 2011-334 du 29 mars 2011) : *Délai de prescription applicable aux réclamations adressées au Défenseur des droits*

*La Commission **rejette** l'article 8.*

Article 9 : *Gage*

*La Commission **rejette** l'article 9.*

*En conséquence du rejet de tous ses articles, l'ensemble de la proposition de loi est **rejeté**.*

*

* *

Amendements examinés par la Commission

Amendement CL1 présenté par M. Guillaume Larrivé, rapporteur :

Article premier

Rédiger ainsi l'alinéa 4 :

« *Art. L. 315-3.* – Les fonctionnaires des services actifs de la police nationale ne peuvent, en l'absence de l'autorité judiciaire ou administrative, déployer la force armée, en cas d'absolue nécessité, que dans les cas suivants : »

Amendement CL2 présenté par M. Guillaume Larrivé, rapporteur :

Article 5

À l'alinéa 2, supprimer les mots : « , dans la mesure du possible, »

Amendement CL3 présenté par M. Guillaume Larrivé, rapporteur :

Article 5

À l'alinéa 3, substituer aux mots : « peut procéder », les mots : « procède, sauf faute personnelle avérée »

Enfin, la Commission examine, sur le rapport de M. Yann Galut, le projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées (n° 351).

M. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur. L'examen en séance et la discussion des amendements nous donneront l'occasion d'approfondir nos échanges ; aussi serai-je bref.

L'immigration doit être préparée, contrôlée et régulée. La politique menée en ce domaine a trop souvent donné lieu à des dissensions et des polémiques dont les immigrés se retrouvaient otages. La politique d'immigration doit néanmoins rester ferme si nous voulons qu'elle soit comprise par nos concitoyens.

Conformément aux engagements du président de la République, je viens de signer une circulaire relative à l'admission exceptionnelle au séjour. Réguler notre immigration améliorera aussi l'efficacité de notre politique d'éloignement. C'est le premier objectif du présent texte, qui tire toutes les conséquences des décisions de la Cour de justice de l'Union européenne intervenues en avril et décembre 2011, décisions confirmées par la Cour de cassation en juillet dernier. Nous avons aussi voulu remédier à cette injustice qu'est le délit de solidarité. Bien qu'il ne soit pas appliqué, celui-ci pèse comme une épée de Damoclès sur ceux qui, de manière désintéressée, viennent en aide à des personnes en situation de grande précarité.

Ce projet de loi, enrichi au Sénat, présente un équilibre entre l'effectivité des mesures d'éloignement et le respect des libertés fondamentales. Sa disposition essentielle est la création d'une retenue administrative de seize heures, puisque celle de quatre heures se révèle insuffisante pour assurer le contrôle et l'identification. Je ne doute pas que des améliorations puissent être apportées, mais je forme le vœu que le texte ne soit dénaturé ni dans son équilibre ni dans son efficacité.

Depuis six mois, le Gouvernement a tenu des engagements pris devant les Français : abrogation de la circulaire sur les étudiants étrangers ; suppression de la rétention pour les familles et les enfants, même si des problèmes douloureux demeurent, notamment à Mayotte ; circulaire relative à l'admission exceptionnelle au séjour ; ce projet de loi enfin, dont j'ai apprécié qu'il soit adopté à une large majorité au Sénat. En plus de combler un vide juridique, ce texte donnera à notre pays les moyens de lutter contre l'immigration irrégulière.

Nous avons deux rendez-vous d'importance. Le premier, conformément aux engagements du président de la République, est la tenue, au début de 2013, d'un débat sans vote au Parlement sur l'immigration économique et étudiante. Ce rendez-vous est d'ailleurs préparé en concertation avec les partenaires sociaux et les universités, car il y va aussi du rayonnement de la France. Le second, au deuxième trimestre de 2013, est un texte de loi portant modification du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), avec la création d'un titre de séjour pluriannuel de trois ans. Le titre de séjour d'un an renouvelable place en effet dans la précarité des étrangers qui ont vocation à séjourner durablement sur notre sol, dans le respect de nos règles et de nos valeurs. Je proposerai au Premier ministre de nommer un parlementaire en mission sur ce sujet qui, s'il est très politique, suppose aussi que l'on traite des problématiques très particulières auxquelles nos services en préfecture doivent accorder la plus grande attention.

M. Yann Galut, rapporteur. Comme vous l'avez rappelé, monsieur le ministre, ce projet de loi vise en premier lieu à combler le vide juridique créé par les jurisprudences de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour de cassation. L'impossibilité de placer les étrangers en séjour irrégulier en garde à vue pour ce seul motif a en effet fragilisé notre politique d'éloignement. Pour remédier à cette situation, le texte institue une procédure spécifique de « retenue pour vérification du droit au séjour » de seize heures, placée sous le contrôle d'un officier de police judiciaire et du procureur de la République et accompagnée de garanties pour les personnes concernées, telles que le droit de contacter un avocat ou d'être examinées par un médecin. L'urgence de mettre notre législation en conformité avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne – ce qui aurait pu être fait sous la précédente législature – justifie pleinement le recours à la procédure accélérée.

En second lieu, le projet de loi étend le régime des immunités pénales en matière d'aide au séjour irrégulier, de manière à exclure clairement du champ de cette infraction les actions humanitaires et désintéressées des personnes physiques ou des associations. En d'autres termes, il supprime ce que l'on a pu appeler le « délit de solidarité », répondant enfin à une demande légitime de l'opinion publique, soutenue par beaucoup d'entre nous.

Je tiens à saluer l'équilibre de ce texte qui concilie justice et fermeté : il permet à la fois de lutter efficacement contre l'immigration clandestine et de garantir le respect des droits des étrangers. J'espère donc qu'il fera l'objet d'un relatif consensus, comme ce fut le cas au Sénat. L'immigration est un sujet trop important pour être instrumentalisé et faire l'objet de polémiques inutiles.

Chacun d'entre nous est bien conscient que ce projet de loi ne résout pas tout. Plusieurs questions restent en suspens, comme celle du rôle du juge des libertés et de la détention – JLD – et du délai prévu pour son intervention – quarante-huit heures ou cinq jours. Vous avez indiqué, monsieur le ministre, qu'un parlementaire se verrait prochainement confier une mission par le Premier ministre, afin de réfléchir à ces différentes problématiques. Les conclusions de cette mission permettront de préparer un projet de loi plus large qui, déposé à la fin du premier semestre de 2013, instituera également un nouveau titre de séjour. Le texte qui nous est soumis aujourd'hui n'est donc qu'une étape, destinée à répondre à l'urgence.

Je me félicite des améliorations apportées par le Sénat, en particulier par sa commission des Lois et son rapporteur, Gaëtan Gorce. Les droits des personnes retenues ont été substantiellement renforcés, et de nombreux points sont clarifiés. Nos débats en commission et en séance permettront cependant d'apporter d'autres améliorations encore. Je pense par exemple, s'agissant des garanties accordées aux personnes retenues, à la clarification du rôle du médecin, à la remise d'une copie du procès-verbal ou à la prise en charge des enfants mineurs de la personne retenue. En ce qui concerne le régime de l'immunité humanitaire, il me paraît important d'éviter les inconvénients induits par le caractère limitatif de la liste des prestations concernées ; je défendrai donc un amendement en ce sens. Ne pensez-vous pas, monsieur le ministre, que nous pouvons enrichir le texte sur ces points précis ?

J'espère que nos débats permettront également de répondre à certaines interrogations des sénateurs, notamment sur l'article 6 relatif au délit de maintien en séjour irrégulier. Je tiens cependant à ce que l'équilibre général du texte soit préservé, en particulier en ce qui concerne la durée de la retenue : après de longs débats au Sénat, il est clairement ressorti que le délai de seize heures constituait un point d'équilibre.

M. Guillaume Larrivé. Les députés du groupe UMP estiment que la politique du Gouvernement aura pour effet d'accroître l'immigration, alors que la crise économique devrait inciter à la diminuer. Dans cette optique, monsieur le ministre, nous n'approuvons pas non plus la circulaire de régularisation que vous venez de signer.

Ces désaccords de fond nous conduiront à voter contre ce projet de loi qui, en se limitant à quelques ajustements techniques et secondaires, n'est pas à la hauteur des enjeux.

Le texte vise, en premier lieu, à tirer les conséquences législatives des jurisprudences de la Cour de justice de l'Union européenne de 2011 et de la Cour de cassation du 5 juillet 2012, relatives à la directive « Retour » de 2008. Il y aurait cependant beaucoup à dire sur les arrêts de ces éminentes juridictions. Les négociateurs de la directive, dont les termes furent précisés sous la présidence française de l'Union européenne, n'ont en effet jamais entendu interdire aux États de réprimer le séjour irrégulier par des sanctions pénales. Certains observateurs sont même allés jusqu'à affirmer que la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour de cassation se sont hasardées à des interprétations *contra legem*.

Ces jurisprudences ont des effets manifestement contraires à la volonté politique des États membres : l'objectif de la directive était de faciliter l'éloignement des étrangers en situation irrégulière, non de compliquer ce processus. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne appelle donc, à notre sens, une réponse politique dans les enceintes européennes, afin d'envisager de négocier un nouveau texte permettant de lutter plus fermement contre l'immigration illégale. Je regrette que le Gouvernement français n'ait pas pris l'initiative d'une telle négociation, qui apparaît nécessaire à moyen et long terme.

À court terme, la création d'un régime de retenue *ad hoc*, différent de celui de la garde à vue, va dans le bon sens ; il nous semble toutefois utile d'accorder à l'officier de police judiciaire, sous le contrôle du parquet, la faculté d'allonger de quatre heures au plus la durée de la retenue. Nous défendrons donc un amendement en ce sens.

S'agissant des immunités pénales en matière d'aide au séjour irrégulier, vous avez parlé au Sénat, monsieur le ministre, d'un délit peu poursuivi, voire pas du tout. Contrairement à ce que certaines associations ont voulu laisser croire, les juridictions ne se sont pas encombrées de poursuites pénales contre des personnes venant en aide, de bonne foi et de manière désintéressée, à des immigrés en situation irrégulière. Autrement dit, il n'était vraisemblablement pas urgent de modifier le droit tel qu'il est appliqué par l'administration et les juridictions. Prenons garde, en revanche, à ne pas envoyer de signaux aux filières d'immigration illégale, qui exploitent la misère des clandestins !

M. Bernard Lesterlin. Dans votre propos liminaire, monsieur le ministre, vous avez évoqué la complexité du problème de la retenue à Mayotte. Notre assemblée a adopté à l'unanimité l'article 27 de la loi du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer. Cet article autorise le Gouvernement à légiférer par ordonnances sur les questions d'immigration à Mayotte, où les reconduites à la frontière représentent sans doute plus de 80 % des reconduites au niveau national. L'immigration irrégulière provient de surcroît, en très grande majorité, d'une île voisine, séparée par un bras de mer particulièrement dangereux de soixante-dix kilomètres. Cette situation très particulière appelle des mesures spécifiques, que le Parlement a donc autorisé le Gouvernement à prendre dans les dix-huit mois, et qui nécessitent d'intenses concertations avec les autorités locales comme avec celles du pays d'origine de ces migrants.

Pourriez-vous nous confirmer, monsieur le ministre, votre intention d'exclure Mayotte du champ d'application du projet de loi ?

M. Jean-Frédéric Poisson. Je constate que tous les textes étudiés dans cette Commission continuent à faire l'objet d'une procédure d'urgence. J'en comprends les raisons : l'abondance des décisions juridictionnelles nous oblige à adapter la loi dans des délais brefs sur un nombre croissant de sujets. Reconnaissez cependant que ce traitement, justifié aujourd'hui, l'était tout autant hier !

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je note que le projet de loi sur le mariage pour tous dont la commission des Lois est saisie n'est pas soumis à la procédure accélérée et qu'il fera l'objet d'un très long débat !

M. Matthias Fekl. Je ne suis pas surpris que les députés du groupe UMP s'opposent au texte proposé ; l'équilibre entre fermeté et justice qu'il traduit contraste en effet avec les mesures qui ont marqué la précédente législature.

À l'issue des débats qui ont eu lieu au Sénat, le dispositif nous semble globalement satisfaisant. Le groupe SRC est cependant très préoccupé par la question des modalités et des délais d'intervention du juge des libertés et de la détention ; un amendement a été déposé en ce sens, même si je reconnais qu'il faut y travailler dans le cadre d'un autre texte législatif.

Nos amendements visent également à faire progresser davantage encore les garanties procédurales offertes aux étrangers en situation de retenue en matière de libertés publiques. Les enfants, jusque-là absents du texte, doivent notamment être particulièrement protégés, et la présence de l'avocat et de l'interprète doit être étendue. C'est une question non seulement de principe, mais aussi de « conventionnalité » du texte au regard des institutions auxquelles la France est liée, et notamment de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) qui veille sur l'état des libertés dans notre pays, comme sur l'ensemble du continent.

M. Paul Molac. Ce texte vise à mettre notre législation en conformité avec les arrêts de la Cour de cassation et de la Cour de justice de l'Union européenne. La durée de la retenue étant fixée à seize heures, Matthias Fekl a raison d'exiger qu'un avocat puisse intervenir pendant cette longue période. Nous sommes également pour la dépenalisation de l'aide humanitaire aux immigrés. Plusieurs amendements – dont un que je défendrai – visent à ce que les médecins et les associations portant assistance aux étrangers en matière d'aide alimentaire, de conseil juridique, voire d'alphabétisation, ne puissent pas faire l'objet de poursuites.

Mme Cécile Untermaier. Je salue le terme enfin mis au « délit de solidarité ». Cette expression, inventée par les défenseurs des étrangers, désigne un dispositif qui était tout à fait malvenu. Notre société porte les valeurs de solidarité, et tous ceux qui connaissent le dévouement des associations d'aide aux immigrés imaginent combien la possibilité d'incrimination leur était insupportable. Ce texte va donc dans le bon sens. En revanche, il faudra affirmer notre volonté commune de pourchasser ceux qui exploitent sans vergogne la misère des immigrés, en faisant un commerce lucratif. Cette tâche – qui exige des moyens importants – est difficile, mais indispensable, et nous devons nous y engager sans faillir.

La politique des quotas, à laquelle vous avez mis un terme, monsieur le ministre, avait conduit les préfets à prendre des décisions excessives qui n'ont pu qu'encourager les

citoyens à soutenir les étrangers résidant en France, tout en les soumettant à l'angoisse de se savoir tomber sous le coup du délit de solidarité.

Je salue enfin le débat annoncé sur l'immigration économique et les étudiants, qui m'apparaît essentiel, tout comme l'initiative d'un titre de séjour de trois ans, qui permettra d'alléger la tâche des préfetures et des tribunaux.

Mme Colette Capdevielle. C'est en effet un très bon texte, monsieur le ministre. Rédigé dans le même esprit que votre récente circulaire, il réussit un équilibre bien difficile en cette matière.

Il semble néanmoins inconcevable qu'un régime de privation de liberté comme la retenue ouvre moins de droits que la garde à vue. C'est pourquoi le projet de loi devrait prévoir la notification au retenu de son droit à garder le silence et de la possibilité, pendant les auditions, d'être assisté par un avocat accompagné d'un interprète.

On peut tracer un parallèle avec le cas de la retenue douanière qui a longtemps été considérée comme une mesure certes privative de droits, mais dérogatoire et ne pouvant pas être assimilée à la garde à vue. Le Conseil constitutionnel en a pourtant jugé autrement en annulant récemment les dispositions concernant l'impossibilité, pour la personne en retenue douanière, d'être assistée par un avocat. Il nous faut donc veiller non seulement à la conventionnalité, mais aussi à la constitutionnalité du projet de loi.

Mme Marietta Karamanli. Matthias Fekl ayant déjà insisté sur les aspects qui nous semblent importants, je ne reviendrai que sur la question de l'accès à l'avocat. La mesure de retenue étant clairement prise contre l'accord de la personne, elle implique l'exercice d'une contrainte ; elle peut également déboucher sur une décision d'éloignement ou sur une procédure pénale. Dans ces conditions, la présence de l'avocat nous semble nécessaire, d'autant que la jurisprudence du Conseil constitutionnel, et surtout de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), plaide en ce sens. Les délais – temps de la retenue ; moment d'intervention du JLD – doivent enfin être revus, afin d'être mis en conformité avec le droit de la CEDH.

M. Jean-Michel Clément. Je me félicite que ce qu'on appelle le délit de solidarité – termes peu conciliables – fasse enfin aujourd'hui l'objet d'un texte de loi. Durant le mandat précédent, nous avons certes essayé, à plusieurs reprises, de l'aborder dans le cadre de textes de simplification et de clarification du droit, mais ce sujet pourtant important a toujours été repoussé par la majorité de l'époque.

Je me réjouis également que la procédure soit clairement encadrée – gage, je l'espère, de son application uniforme par l'ensemble des préfetures de France. L'expérience montre, en effet, que la diversité des jurisprudences crée des situations familiales et sociales dramatiques, forçant par exemple des personnes à faire des allers-retours multiples entre la province et Paris. Avec ce texte, j'espère que notre législation sera claire et pourra être appliquée de la même manière sur tout le territoire.

S'agissant de la présence de l'avocat, nous devons être très vigilants. La comparaison entre retenue et garde à vue ne manquera pas d'être faite, et si nous ne veillons pas à bien rédiger la loi sous cet aspect, celle-ci pourra être sanctionnée par le biais d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Mme Marie-Anne Chapdelaine. J'attire votre attention sur le problème des enfants. L'aide sociale à l'enfance étant déjà débordée dans certains départements, lorsque des parents seront mis en retenue et qu'ils n'auront personne à qui confier leurs enfants, ceux-ci deviendront des mineurs isolés. Nos valeurs ne nous permettent pas de négliger cette question.

Pour le reste, je partage les observations de mes collègues, notamment en matière de modalités et de délai d'intervention du JLD – qu'il faudrait fixer à deux plutôt qu'à cinq jours – comme de garanties offertes aux retenus, qui devraient être renforcées par nos amendements.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je ne doute pas que le ministre a bien entendu le message que les orateurs du groupe SRC lui ont adressé sur un point en particulier !

M. le ministre. Je remercie le rapporteur qui joue pleinement son rôle – notamment sur la question des garanties offertes aux étrangers –, tout en soulignant la nécessité de préserver l'équilibre entre l'efficacité de l'action administrative et le respect des droits de la personne retenue.

Monsieur Lesterlin, je m'engage à ce que la retenue et la suppression du délit de solidarité soient transposées au cas particulier de Mayotte, mais dans le cadre d'une réflexion globale sur la modernisation du droit des étrangers dans ce département. L'ordonnance que vous avez mentionnée nous donnera l'occasion d'y revenir.

Je remercie les parlementaires de la majorité pour leur soutien et pour leurs propositions. Le Gouvernement est sensible au respect des droits de la personne retenue ; c'est pourquoi nous avons, dès l'origine, prévu la présence de l'avocat pour un entretien confidentiel de trente minutes. La retenue n'est cependant pas assimilable à la garde à vue : l'étranger n'est pas poursuivi pour une incrimination à caractère pénal ; il n'est pas accusé d'un délit. L'administration est simplement chargée de vérifier la régularité du séjour et les attaches familiales. Dans ce contexte, la présence d'un avocat est utile, mais moins cruciale que lors d'une garde à vue, et l'organiser dans le texte de manière trop contraignante nuirait à l'équilibre, trouvé au Sénat, d'une retenue de seize heures. Sous cette réserve, et en lien avec le rapporteur, je suis ouvert à toute proposition nouvelle qui pourrait être discutée en séance.

S'agissant du délit de solidarité, madame Untermaier, monsieur Clément, je voudrais, comme vous, que l'on trouve un équilibre entre les possibilités d'action des forces de l'ordre pour interpellier les passeurs et la nécessaire immunité des aides humanitaires. D'une manière générale, à la suite de la réunion des membres de la Commission nationale de lutte contre le travail illégal qui s'est tenue hier sous l'autorité du Premier ministre, Michel Sapin et moi-même avons présenté ce matin, en conseil des ministres, une communication et une circulaire traduisant la volonté du Gouvernement de s'attaquer aux filières qui nourrissent la misère. C'est donc une cohérence d'ensemble que nous devons trouver sur ces questions.

Je voudrais que l'on en finisse, dans les débats sur l'immigration, avec les procès d'intention. Je suis très étonné, monsieur Larrivé, que vous ayez l'intention de rejeter ce dispositif, alors que vos amis l'ont voté au Sénat où nous avons réussi, au terme d'un débat de très grande qualité, à trouver un consensus très large. Gouverner est certes difficile, mais cela consiste avant tout à prévoir. Si je ne cherchais pas à vous convaincre, dans un esprit de rassemblement, je pourrais ainsi vous reprocher de ne pas avoir anticipé la décision de la Cour de cassation à partir du moment où la CJUE vous avait dit clairement quelle était sa

jurisprudence. C'est ce problème, auquel nous faisons face depuis plusieurs mois – et qui permet à certains d'entre vous de nourrir un procès d'intention sur le prétendu arrêt des reconduites à la frontière –, qui nous a amenés, monsieur Poisson, à recourir à la procédure accélérée. L'équilibre que traduit ce texte devrait donc plutôt nous rassembler.

Vous avez évidemment le droit de critiquer la politique d'immigration du Gouvernement sur des bases qui ne correspondent pas à la réalité. S'agissant de ma circulaire, un grand journal du matin affirme ainsi que je poursuis votre politique, alors que M. Ciotti prétend que j'ouvre les portes et les fenêtres à l'immigration clandestine. S'opposer est difficile – je l'ai éprouvé pendant dix ans ici – ; gouverner, c'est compliqué, mais cela nous oblige à trouver des dispositifs qui conjuguent fermeté et respect des droits, tout en restant attentifs au contexte économique et social, à la tradition de notre pays et à l'efficacité. C'est le but de ce texte.

La Commission en vient à l'examen des articles du projet de loi.

Chapitre I^{er}

Dispositions relatives à la retenue d'un étranger aux fins de vérification de sa situation

Article 1^{er} (art. L. 611-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) : *Modification de la procédure de contrôle des documents autorisant la circulation et le séjour en France*

La Commission examine les amendements CL 13 et CL 14 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement CL 13 vise à clarifier la rédaction du 1^o bis du présent article, ajouté par le Sénat. Quant à l'amendement CL 14, il a pour objet d'assurer une pleine conformité de l'article L. 611-1, premier alinéa, du CESEDA avec le droit de l'Union européenne tel qu'interprété par la CJUE et la Cour de cassation.

*La Commission **adopte** successivement les amendements.*

*Puis, elle **adopte** l'article 1^{er} **modifié**.*

Avant l'article 2

La Commission est saisie de l'amendement CL 6 de M. Matthias Fekl, portant article additionnel avant l'article 2.

M. Matthias Fekl. Cet amendement a pour objet de ramener le délai d'intervention du JLD, porté à cinq jours par la loi du 16 juin 2011, à quarante-huit heures. Toutefois, je le retire puisque le Gouvernement s'est engagé à traiter cette question dans un texte qui sera examiné au Parlement en 2013.

M. Sébastien Denaja. Je suis favorable à l'intervention du JLD à partir de quarante-huit heures mais, comme Matthias Fekl, j'entends les propos du ministre sur la nomination d'un parlementaire en mission sur ce projet. En outre, ce que M. Valls a dit au Sénat nous semble inciter à la prudence : le Conseil constitutionnel s'est en effet déjà prononcé sur l'intervention à cinq jours, mais pas sur un délai plus court. Il faut enfin tenir compte de la charge qui incombe déjà aux JLD, qui s'est accrue ces derniers temps et qui pourrait rendre difficile la mise en œuvre pratique de cette intention louable.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. J'appelle notre Commission à se saisir de cette question des modalités d'intervention du JLD, qui s'est posée dans de nombreux domaines lors de la préparation du budget de la justice. Des délais aussi rapprochés – dont on comprend au demeurant la pertinence – entraînent en effet des difficultés considérables. Si l'on ne règle pas ce problème, les procédures de contrôle des hospitalisations contraintes, des remises en liberté et des décisions consécutives aux saisines par les juges d'instruction et par les parquets, risquent d'être bloquées matériellement, engendrant de graves incertitudes.

M. le rapporteur. Au regard de ce qui a été annoncé par M. le ministre, j'approuve le retrait de l'amendement, mais je partage le souci de mes collègues socialistes et souhaite également attirer l'attention du ministre sur ce problème. Dans toutes les auditions que j'ai conduites, ramener le délai d'intervention du JLD de cinq à deux jours a constitué une demande très forte. Le parlementaire en mission devra prendre le temps nécessaire pour déterminer comment mettre en œuvre cette avancée indispensable.

L'amendement CL 6 est retiré.

Article 2 (art. L. 611-1-1 [nouveau] du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) : *Retenue d'un étranger pour vérification du droit au séjour*

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement rédactionnel CL 39 du Gouvernement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 18 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à permettre aux agents de police judiciaire d'apporter leur concours au travail effectué par l'officier de police judiciaire, sous l'autorité de ce dernier.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CL 15 du rapporteur.

La Commission est saisie de l'amendement CL 7 de M. Matthias Fekl.

M. Matthias Fekl. Il s'agit de remplacer l'information du procureur par son autorisation, afin que celui-ci puisse vérifier l'opportunité de la décision de placement en retenue. Cela permettra également aux avocats de s'assurer de la régularité de l'ensemble de la procédure. Cet amendement s'inscrit dans le souhait global de notre groupe de voir renforcer les garanties procédurales – notamment en matière de rôle de l'avocat – tout au long de la retenue.

M. le rapporteur. Au vu des discussions que nous avons eues et des avancées qui ont été annoncées par le ministre, je serais plutôt favorable au retrait de cet amendement, afin de continuer à travailler avec le Gouvernement sur cette question.

M. le ministre. Aucune norme, aucun principe supérieur n'imposent au législateur de subordonner une privation de liberté de ce type à une décision de l'autorité judiciaire. En pratique, l'autorisation nécessite un échange écrit, souvent incompatible avec le temps de l'action des forces de l'ordre. Ce n'est pas tant l'autorisation formelle que les garanties offertes à la personne retenue qui importent.

La procédure de retenue est mise en œuvre par des agents placés sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire. L'officier de police judiciaire aura l'obligation d'informer le procureur de la République dès l'engagement de la procédure. Le procureur sera ainsi en mesure d'en apprécier la nécessité et d'assurer la sauvegarde des droits y afférents ; il pourra également à tout moment mettre fin à la retenue.

L'article 2 du texte de loi donne pleinement satisfaction aux exigences à la fois constitutionnelles et conventionnelles en matière de privation de liberté. Soumettre la retenue à une autorisation du procureur de la République ne répondrait à aucune exigence supérieure et introduirait une forme d'incohérence dans la législation au regard des finalités administratives de cette mesure de simple vérification. C'est pourquoi je vous propose de retirer cet amendement.

M. Matthias Fekl. Je suis sensible aux arguments d'efficacité et de cohérence présentés par le Gouvernement, mais j'insiste une nouvelle fois sur la nécessité de garanties procédurales. Étant donné que des progrès peuvent manifestement être faits en matière de présence de l'avocat, je retire l'amendement.

L'amendement CL 7 est retiré.

La Commission examine l'amendement CL 8 de M. Matthias Fekl, qui fait l'objet du sous-amendement CL 16 du rapporteur et du sous-amendement CL 40 du Gouvernement.

M. Matthias Fekl. L'amendement CL 8 a un double objet : d'une part, nous mettre en conformité avec les exigences résultant de la jurisprudence de la CEDH relative à l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; d'autre part, garantir à toute personne placée en retenue que l'information sur les motifs et la durée de son placement lui sera donnée, si nécessaire, par l'intermédiaire d'un interprète.

M. le rapporteur. Le sous-amendement CL 16 vise à assurer une cohérence entre l'amendement CL 8 et l'alinéa 12 de l'article 2.

M. le ministre. Le Gouvernement est favorable à l'amendement CL 8, sous réserve de l'adoption du sous-amendement CL 40 tendant à maintenir, dans l'alinéa 3 de l'article 2, la mention selon laquelle l'information doit être fournie à l'étranger « dans une langue qu'il comprend ou dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend ». C'est une précision indispensable pour que les dispositions de l'article L. 111-8 du CESEDA relatives à l'assistance de l'interprète soient applicables.

La Commission adopte successivement les sous-amendements CL 16 et CL 40.

Puis elle adopte l'amendement CL 8 sous-amendé.

En conséquence, l'amendement CL 17 tombe.

La Commission adopte ensuite successivement les amendements de clarification rédactionnelle CL 19 et CL 20 du rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CL 21 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à préciser le rôle du médecin lors de la retenue et s'inspire de la formule figurant à l'article 63-3 du code de procédure pénale.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement de clarification CL 23 du rapporteur.

Elle examine ensuite l'amendement CL 10 de M. Matthias Fekl.

M. Matthias Fekl. Cet amendement vise à permettre, à la personne placée en retenue, de prendre tout contact utile afin d'assurer l'information, et le cas échéant, la prise en charge des enfants dont elle assure normalement la garde.

M. le rapporteur. Avis favorable.

M. le ministre. Monsieur Fekl, le Gouvernement partage votre volonté de mieux protéger l'intérêt des mineurs susceptibles d'accompagner une personne placée en retenue. Nous ne sommes donc pas opposés à l'extension du droit de communication de cette personne dans cette circonstance précise. Il serait toutefois utile d'améliorer la rédaction de votre amendement afin de prévoir le cas où la personne est accompagnée de plusieurs enfants et de lui permettre de signaler, le cas échéant, que ces enfants ont été laissés seuls à son domicile ou dans tout autre lieu. Il doit alors incomber à l'officier de police judiciaire de signaler sans délai cette situation au procureur de la République. Sous réserve de ces précisions, le Gouvernement est favorable à l'amendement CL 10.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL 1 de M. Guillaume Larrivé.

M. Guillaume Larrivé. La création, à l'article 2, d'un régime de retenue *ad hoc*, différant du régime de la garde à vue, est une bonne chose, compte tenu de la jurisprudence de la Cour de cassation. Il nous semble cependant nécessaire d'améliorer ce régime pour le rendre pleinement opérationnel.

Dans le délai nécessairement restreint de la retenue, l'administration devra être en mesure de prendre cinq décisions obéissant chacune à un régime juridique complexe : L'étranger a-t-il droit au séjour en France ? Peut-il faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ? Si oui, a-t-il droit à un délai de départ volontaire ? S'il en est privé, faut-il le placer en rétention ou l'assignation à résidence peut-elle suffire ? Enfin, au regard du trouble à l'ordre public qu'il a pu causer et de ses attaches en France, une mesure d'interdiction de retour sur le territoire français peut-elle et doit-elle être prise à son rencontre ? Il s'agit de questions complexes nécessitant une appréciation factuelle très fine et un raisonnement juridique tout aussi subtil. Nous doutons qu'il soit possible d'y répondre en seize heures, durée maximale de retenue proposée par le Gouvernement.

Nous proposons donc de laisser à l'officier de police judiciaire, sous le contrôle du parquet, la faculté de prolonger la retenue au-delà de seize heures, pour une durée ne pouvant excéder quatre heures. La retenue ne pourrait ainsi durer plus de vingt heures, soit un nombre d'heures inférieur à celui de la garde à vue. Les deux régimes resteraient ainsi distincts sur le plan procédural, mais le dispositif serait plus rigoureux sur le plan juridique et plus expédient sur le plan pratique.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Cette question a été longuement débattue, notamment au Sénat et lors de nos auditions. Certains considéraient que le délai actuel de quatre heures était largement suffisant. Pour notre part, il est inenvisageable. Lors des débats au Sénat, il a été discuté de la possibilité de prévoir une durée de dix heures, pouvant être allongée de six heures, mais le Gouvernement et plusieurs parlementaires – dont certains de votre sensibilité – ont alors rappelé que le délai de seize heures était un point d'équilibre entre les différentes problématiques.

À l'occasion des auditions que j'ai menées auprès de tous les syndicats de police ainsi que d'un certain nombre de spécialistes de la question, il est apparu que le délai moyen nécessaire pour réaliser toutes les démarches que vous avez citées se situait entre douze et quatorze heures. Le délai de seize heures que nous proposons permettra donc à l'officier de police judiciaire de procéder aux vérifications nécessaires, le projet de loi obligeant d'ailleurs celui-ci à aller jusqu'au bout de ces vérifications. Aller au-delà des seize heures ne correspond pas à une demande des acteurs concernés. Qui plus est, la retenue ne doit pas être l'équivalent de la garde à vue, pour laquelle est prévue une durée de vingt-quatre heures. Enfin, selon l'arrêt *Achughbadian*, le délai doit être bref mais raisonnable.

M. le ministre. Après la décision de la Cour de cassation, nous avons réfléchi à la question. Dans un premier temps, nous avons envisagé un délai de douze heures, dont les quatre heures effectives qui rendaient impossible toute vérification. Puis, au terme d'une réflexion avec les professionnels concernés, en particulier avec les préfets, les policiers, les gendarmes et les experts en ce domaine, nous avons choisi de porter ce délai à seize heures, ce qui correspond au plafond de la moyenne évoquée par le rapporteur et confère suffisamment de marge à l'officier de police judiciaire pour procéder aux vérifications nécessaires, sans transformer cette retenue en garde à vue. Cela correspond en outre à l'équilibre trouvé lors de nos débats au Sénat.

Je pense que si nous vous avions proposé une durée de vingt heures, vous en auriez proposé une de vingt-quatre heures. Si nous en avions proposé une de vingt-quatre heures, vous en auriez proposé une de vingt-huit heures et ainsi de suite. Je regrette que ce débat ne soit pas uniquement lié aux problématiques administratives.

M. Jean-Frédéric Poisson. Nous n'aurions pu proposer une durée de vingt-quatre heures, monsieur le ministre, car il faut faire la distinction entre le régime de la retenue et celui de la garde à vue !

Votre réponse, monsieur le rapporteur, ne couvre pas intégralement la situation traitée par l'amendement. Les professionnels estiment qu'un délai de douze à quatorze heures permet de régler toutes les questions, dites-vous, et vous en déduisez que seize heures suffiront donc. Mais l'amendement vise justement les cas où une telle durée n'aura pas suffi pour réunir l'ensemble des documents et autorisations prévus par le texte. Le groupe UMP soutient donc cet amendement.

M. Guillaume Larrivé. Cet amendement n'a rien de politique, monsieur le ministre. Il est purement technique. Même si les préfets, policiers et gendarmes sont astreints à un devoir de réserve, nous savons par les échos qui nous parviennent encore, du terrain, qu'il est des cas où la complexité du droit des étrangers est telle qu'un délai de vingt heures serait raisonnable. Cela dit, je comprends que vous soyez astreint à rester sur une ligne de crête politique : ayant failli être mis en minorité au Sénat sur cette question lors de l'examen de l'amendement du sénateur Gaëtan Gorce, vous avez réussi à obtenir le retrait d'amendements

de députés socialistes dont la ligne politique est beaucoup plus axée sur les droits de l'homme que la vôtre et avez très habilement nommé un parlementaire en mission afin de gagner du temps. Il est évident que le parti socialiste souhaiterait mettre fin aux lois Sarkozy-Hortefeux-Besson-Guéant tandis que vous-même, en tant que chef de la police et de la gendarmerie, souhaitez disposer de la capacité opérationnelle vous permettant de faire votre métier de protecteur de l'ordre public.

*La Commission **rejette** l'amendement CL 1.*

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, elle **adopte** ensuite successivement les amendements CL 11 de M. Matthias Fekl et CL 41 du Gouvernement.*

*Puis elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 25 et CL 24 du rapporteur.*

Elle examine ensuite l'amendement CL 22 rectifié du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à introduire une garantie supplémentaire : le certificat médical sera annexé au procès-verbal.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Elle en vient à l'examen de l'amendement CL 26 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à supprimer une restriction concernant la remise du procès-verbal.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** également l'amendement de précision CL 27 du rapporteur.*

*Puis la Commission **adopte** l'article 2 **modifié**.*

Article additionnel après l'article 2 (art. L. 111-7 et L. 111-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) : *Coordination*

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement CL 12 de M. Matthias Fekl portant article additionnel après l'article 2.*

Article 3 (art. 64-1 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique) : *Aide juridique pour l'étranger retenu*

*La Commission **adopte** l'amendement CL 28 du rapporteur.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 3 **modifié**.*

Article 4 (art. 67-1 [nouveau] et 67 quater du code des douanes) : *Modifications de conséquence des dispositions du code des douanes*

*La Commission **adopte** l'article 4 **sans modification**.*

Chapitre II

Dispositions relatives aux sanctions pénales de l'entrée et du séjour irréguliers

Article 5 (intitulé du chapitre I^{er} du titre II du livre VI et art. L. 621-1 et L. 621-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) : *Suppression des dispositions réprimant le séjour irrégulier dans l'hypothèse où les mesures destinées à mettre œuvre la procédure de retour n'ont pas été appliquées*

La Commission examine l'amendement CL 38 du Gouvernement.

M. le ministre. Il s'agit d'un amendement de cohérence. Le projet de loi a implicitement dépenalisé toute entrée irrégulière dans les départements et collectivités de Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. Or ce n'est évidemment pas l'objectif que nous poursuivons dans cet article. L'entrée irrégulière sur le territoire métropolitain continuant à être punie, conformément aux accords de Schengen, il serait incohérent que la même règle ne prévale pas pour l'outre-mer.

M. le rapporteur. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite l'article 5 modifié.

Article 6 (art. L. 552-5, L. 611-4 et L. 624-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) : *Sanction d'un étranger s'étant maintenu sur le territoire français alors qu'il a fait l'objet d'une mesure d'éloignement qui a été exécutée*

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement de précision CL 37 du Gouvernement.

Elle adopte ensuite l'article 6 modifié.

Article 7 (art. L. 624-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) : *Peines complémentaires d'interdiction du territoire en cas de méconnaissance des mesures d'éloignement*

La Commission adopte l'article 7 sans modification.

Chapitre III

Dispositions relatives à l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers

Avant l'article 8

La Commission examine l'amendement CL 3 de M. Paul Molac portant article additionnel avant l'article 8.

M. Paul Molac. Cet amendement vise à établir une nette distinction entre les personnes qui apportent une aide humanitaire aux étrangers éventuellement en situation irrégulière et celles qui les exploitent et en abusent « dans un but lucratif ». Cette précision permettra de poursuivre les réseaux illégaux et les passeurs mafieux.

M. le rapporteur. Je suis défavorable à cet amendement : votre intention est légitime, monsieur Molac, mais mon amendement CL 29 rectifié correspond mieux à l'équilibre qui doit exister entre la nécessité de poursuivre avec détermination et fermeté les filières et notre souci de protéger non seulement les associations et organisations d'aide humanitaire, mais aussi toute personne venant en aide à un étranger en situation irrégulière dans un but désintéressé. Je vous invite donc à retirer l'amendement CL 3 au profit de l'amendement CL 29 rectifié.

L'amendement CL 3 est retiré.

Article 8 (art. L. 622-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) : *Immunités pénales en matière d'aide au séjour irrégulier*

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL 33 du rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CL 29 rectifié du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement nous replace au cœur du débat ouvert par mes collègues du groupe socialiste ainsi que par M. Paul Molac. Notre objectif est de pouvoir continuer à poursuivre les filières illégales, tout en élargissant le champ des immunités.

L'amendement que je propose a été amélioré – donc rectifié par rapport à la version initialement déposée – et prend en compte le rapport qui avait été présenté par Daniel Goldberg sur cette question. Toute association ou toute personne venant en aide aux migrants de manière désintéressée est couverte par l'extension des immunités. Cela inclut les conseils juridiques, les prestations de restauration, d'hébergement et de soins médicaux destinées exclusivement à assurer des conditions de vie dignes et décentes à l'étranger, ou bien toute autre aide visant à préserver la dignité ou l'intégrité physique de celui-ci. Avec cette définition, une association ou une personne qui donnerait des cours d'alphabétisation à des étrangers ou favoriserait leur accès à un téléphone portable sera couverte par l'immunité.

M. Paul Molac. Je vous remercie, monsieur le rapporteur : votre rédaction est suffisamment large. Je retire donc l'amendement CL 4 et ferai de même pour l'amendement CL 5 à l'article 9.

M. Jean-Frédéric Poisson. Je me méfie toujours des énumérations. En même temps, laisser au juge le soin d'apprécier ce qui relève de conditions de vie dignes et décentes reviendrait à lui conférer des prérogatives trop larges. Il y a donc un problème d'équilibre dans la formulation de cet article. Cela dit, je partage votre préoccupation, à condition que soit maintenue la capacité d'intervention de nos forces de l'ordre. Comme quoi, monsieur Fekl, un député de l'opposition est capable de faire preuve à la fois de justice et de fermeté !

Ce débat nous renvoie à nos discussions sur la liberté de conscience. La jurisprudence du Conseil constitutionnel précise en effet qu'au nom de principes à valeur constitutionnelle tels que la défense de la dignité des personnes, un certain nombre d'écarts à la loi, actifs ou passifs, sont possibles. Il conviendrait donc de vérifier la constitutionnalité du présent dispositif.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Notre méthode de travail n'est pas satisfaisante. Je n'en fais pas grief au Gouvernement, car je reconnais la complexité du dilemme auquel nous sommes confrontés : nous devons être rigoureux à l'égard de ceux qui tirent profit de la présence d'étrangers en situation irrégulière tout en protégeant les personnes qui font preuve

d'humanité envers ces étrangers. L'expression « délit de solidarité » doit être proscrite ! Elle est inacceptable lorsqu'elle vise l'action d'associations, d'individus, voire de collectivités territoriales, en faveur de personnes en détresse. La solidarité ne sera jamais un délit !

La méthode consistant à énumérer une liste de cas nous enferme dans l'aléa et trouve sa limite dans la nécessité de maintenir l'ordre public. C'est l'interprétation de la loi au quotidien qui pose problème. J'attache autant d'importance à la traduction législative de l'intention que nous partageons avec le Gouvernement qu'aux instructions données par le ministre de l'Intérieur aux forces de l'ordre – qui souhaitent elles-mêmes une clarification du droit applicable.

M. le ministre. Le Gouvernement est favorable à cet amendement qui clarifie la rédaction de l'article, initialement trop limitée. Il précise notamment que les personnes physiques ou morales ne bénéficieront d'une immunité que pour autant qu'elles fournissent une aide désintéressée. Par ailleurs, l'amendement vise à étendre l'immunité humanitaire aux auteurs de toute aide destinée à préserver la dignité et l'intégrité physique de l'étranger. Mes services et moi-même avons examiné les conséquences d'une telle rédaction : nous pourrions donc être amenés à vous en proposer quelques clarifications, si cela s'avère nécessaire, en séance publique.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*L'amendement CL 4 de M. Paul Molac est **retiré**.*

*La Commission **adopte** l'article 8 **modifié***

Chapitre IV

Dispositions relatives à l'outre-mer

Article 9 (art. 28 de l'ordonnance n° 2000-371 du 26 avril 2000) : *Immunités pénales en matière d'aide au séjour irrégulier dans les îles Wallis et Futuna*

*La Commission **adopte** successivement les amendements, rédactionnel CL 34 et de coordination CL 30 rectifié, du rapporteur.*

*L'amendement CL 5 de M. Paul Molac est **retiré**.*

*La Commission **adopte** l'article 9 **modifié**.*

Article 10 (art. 30 de l'ordonnance n° 2000-372 du 26 avril 2000) : *Immunités pénales en matière d'aide au séjour irrégulier en Polynésie française*

*La Commission **adopte** successivement les amendements, rédactionnel CL 35 et de coordination CL 31 rectifié, du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 10 **modifié**.*

Article 11 (art. 30 de l'ordonnance n° 2002-388 du 20 mars 2002) : *Immunités pénales en matière d'aide au séjour irrégulier en Nouvelle-Calédonie*

*La Commission **adopte** successivement les amendements, rédactionnel CL 36 et de coordination CL 32 rectifié, du rapporteur.*

Puis elle **adopte** l'article 11 **modifié**.

Article 12 : *Applicabilité de la loi à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin*

La Commission **adopte** l'article 12 **sans modification**.

Puis elle **adopte** l'ensemble du projet de loi **modifié**.

*

* *

Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné :

– *Mme Marietta Karamanli*, rapporteure sur la proposition de résolution européenne de Mme Marietta Karamanli et de M. Charles de La Verpillière sur le régime d'asile européen commun (n° 431) ;

– *M. Dominique Raimbourg*, rapporteur sur la proposition de résolution de MM. Noël Mamère, Christophe Cavard et l'ensemble des membres du groupe écologiste tendant à la création d'une commission d'enquête sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés (n° 340 rectifiée) ;

– *Mme Nathalie Nieson*, rapporteur sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à la représentation communale dans les communautés de communes et d'agglomération (n° 420).

La séance est levée à 13 heures 15.



Amendements examinés par la Commission

Amendement CL1 présenté par M. Larrivé :

Article 2

Substituer à l'alinéa 9 les quatre alinéas suivants :

L'étranger ne peut être retenu que pour le temps strictement exigé par l'examen de sa situation et, le cas échéant, le prononcé et la notification des décisions administratives applicables et seulement pour autant que son état de santé, constaté le cas échéant par le médecin, ne s'y oppose pas. La retenue ne peut excéder seize heures à compter du début du contrôle mentionné au premier alinéa. Toutefois, l'officier de police judiciaire peut prolonger la retenue dans les cas suivants :

- si le droit de circulation ou de séjour sur le territoire français de l'étranger n'a pu être établi ;
- s'il s'est avéré que l'étranger ne fait pas déjà l'objet d'une mesure d'éloignement exécutoire et si l'autorité administrative n'a pas été en mesure de notifier à l'officier de police judiciaire les décisions applicables.

La durée de cette prolongation ne peut excéder quatre heures et est immédiatement notifiée au procureur de la République par l'officier de police judiciaire. Le procureur de la République peut mettre fin à la retenue à tout moment.

Amendement CL3 présenté par MM. Molac et Coronado :

Avant l'article 8, insérer l'article suivant :

Aux premier, troisième et quatrième alinéas de l'article L. 622-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, après chaque occurrence des mots : « séjour irréguliers », sont insérés les mots : « dans un but lucratif ».

Amendement CL4 présenté par MM. Molac et Coronado :

Article 8

À l'alinéa 8, après les mots « aux étrangers », supprimer la fin de la phrase.

Amendement CL5 présenté par MM. Molac et Coronado :

Article 9

À l'alinéa 8, après les mots « aux étrangers », supprimer la fin de la phrase.

Amendement CL6 présenté par M. Fekl, Mmes Karamanli, Chapdelaine, MM. Capet, Granguillaume, Mme Mazetier, M. Robiliard, Mme Romagnan et les membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen :

Avant l'article 2, insérer l'article suivant :

Au premier alinéa de l'article L551-1, à la première phrase de l'article L552-1, à l'article L552-3 et au premier alinéa de l'article L552-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, les mots « cinq jours » sont remplacés par les mots : « quarante-huit heures ».

Amendement CL7 présenté par M. Fekl, Mmes Karamanli, Chapdelaine, MM. Capet, Granguillaume, Mme Mazetier, M. Robiliard, Mme Romagnan et les membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen :

Article 2

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « en est informé dès le début de », le mot : « autorise ».

Amendement CL8 présenté par M. Fekl, Mmes Karamanli, Chapdelaine, MM. Capet, Granguillaume, Mme Mazetier, M. Robiliard, Mme Romagnan et les membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen :

Article 2

I. – Rédiger ainsi le troisième alinéa :

« L’officier de police judiciaire ou, sous le contrôle de celui-ci, un agent de police judiciaire, informe aussitôt l’étranger des motifs de son placement en retenue et de la durée maximale de la mesure ainsi que de la possibilité : »

II. – Insérer après le huitième alinéa un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque l’étranger ne parle pas le français, il est fait application des dispositions de l’article L. 111-7. »

Amendement CL10 présenté par M. Fekl, Mmes Karamanli, Chapdelaine, MM. Capet, Granguillaume, Mme Mazetier, M. Robiliard, Mme Romagnan et les membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen :

Article 2

À l’alinéa 7, après le mot « choix », insérer les mots suivants : « et de prendre tout contact utile afin d’assurer l’information, et le cas échéant, la prise en charge des enfants dont il assure normalement la garde. »

Amendement CL11 présenté par M. Fekl, Mmes Karamanli, Chapdelaine, MM. Capet, Granguillaume, Mme Mazetier, M. Robiliard, Mme Romagnan et les membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen :

Article 2

Compléter l’alinéa 10 par la phrase : « L’étranger ne peut être soumis au port des menottes ou des entraves que s’il est considéré soit comme dangereux pour autrui ou pour lui-même, soit comme susceptible de tenter de prendre la fuite. »

Amendement CL12 présenté par M. Fekl, Mmes Karamanli, Chapdelaine, MM. Capet, Granguillaume, Mme Mazetier, M. Robiliard, Mme Romagnan et les membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen :

Après l’article 2, insérer l’article suivant :

I. – L’article L. 111-7 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile est ainsi modifié :

– Les mots : « ou de placement en rétention » sont remplacés par les mots : « , de placement en rétention ou de retenue pour vérification du droit de circulation ou de séjour » ;

– La troisième phrase est complétée par les mots : « ou dans le procès-verbal prévu à l’article L. 611-1-1 ».

II. – L’article L. 111-8 du même code est ainsi modifié :

– La référence : « et V » est remplacée par les références : « , V et VI » ;

– Les mots : « à l’alinéa suivant » sont remplacés par les mots : « à l’article suivant ».

Amendement CL13 présenté par M. Yann Galut, rapporteur :

Article 1^{er}

Rédiger ainsi le troisième alinéa : « 1° bis À la fin du premier alinéa, la phrase suivante est ajoutée : « Les contrôles prévus au présent alinéa ne peuvent être effectués que si des éléments objectifs déduits de circonstances extérieures à la personne même de l’intéressé sont de nature à faire apparaître sa qualité d’étranger ».

Amendement CL14 présenté par M. Yann Galut, rapporteur :

Article 1^{er}

Rédiger ainsi le sixième alinéa : « II. – Les contrôles des obligations de détention, de port et de présentation des pièces et documents mentionnés au premier alinéa du I ne peuvent être pratiqués que pour une durée n'excédant pas six heures consécutives dans un même lieu et ne peuvent consister en un contrôle systématique des personnes présentes ou circulant dans ce lieu. »

Amendement CL15 présenté par M. Yann Galut, rapporteur :

Article 2

Au deuxième alinéa, à la dernière phrase, supprimer le mot : « en ».

Sous-amendement CL16 présenté par M. Yann Galut, rapporteur :

À l'amendement CL8

I. – À l'alinéa 2, substituer aux mots : « de la possibilité », les mots : « du fait qu'il bénéficie ».

II. – En conséquence, après le I, insérer les alinéas suivants :

« I. bis En conséquence :

1° À l'alinéa 4, substituer aux mots « de demander l'assistance d'un », les mots : « du droit d'être assisté par un ».

2° À l'alinéa 5, après la référence : 2°, insérer les mots : « du droit »

3° À l'alinéa 6, après la référence : 3°, insérer les mots : « du droit »

4° À l'alinéa 7, après la référence : 4°, insérer les mots : « du droit »

5° À l'alinéa 8, après la référence : 5°, insérer les mots : « du droit » ».

Amendement CL17 présenté par M. Yann Galut, rapporteur :

Article 2

I. – À l'alinéa 3, substituer aux mots : « de la possibilité » les mots : « du fait qu'il bénéficie ».

II. – En conséquence :

1° À l'alinéa 4, substituer aux mots « de demander l'assistance d'un », les mots : « Du droit d'être assisté par un ».

2° À l'alinéa 5, après la référence : 2°, insérer les mots : « du droit »

3° À l'alinéa 6, après la référence : 3°, insérer les mots : « du droit »

4° À l'alinéa 7, après la référence : 4°, insérer les mots : « du droit »

5° À l'alinéa 8, après la référence : 5°, insérer les mots : « du droit ».

Amendement CL18 présenté par M. Yann Galut, rapporteur :

Article 2

Au deuxième alinéa, deuxième phrase, après le mot : « judiciaire », insérer les mots « , ou sous son autorité, un agent de police judiciaire ».

Amendement CL19 présenté par M. Yann Galut, rapporteur :

Article 2

À la deuxième phrase du cinquième alinéa, supprimer le mot : « désigné ».

Amendement CL20 présenté par M. Yann Galut, rapporteur :

Article 2

Au sixième alinéa, substituer aux mots : « de demander à être », les mots : « d’être ».

Amendement CL21 présenté par M. Yann Galut, rapporteur :

Article 2

I. – Au sixième alinéa, après le mot : « judiciaire », insérer la phrase suivante : « Le médecin se prononce sur l’aptitude au maintien de la personne en retenue et procède à toutes constatations utiles ; »

II. – En conséquence :

Au neuvième alinéa, après le mot : « applicables », supprimer les mots : « et seulement pour autant que son état de santé, constaté le cas échéant par un médecin, ne s’y oppose pas. »

Amendement CL22 rect. présenté par M. Yann Galut, rapporteur :

Article 2

Compléter l’alinéa 13 par la phrase suivante : « Il y annexe le certificat médical établi à l’issue de l’examen éventuellement pratiqué ».

Amendement CL23 présenté par M. Yann Galut, rapporteur :

Article 2

Au septième alinéa, remplacer, aux deux occurrences, le mot : « ou » par : « et ».

Amendement CL24 présenté par M. Yann Galut, rapporteur :

Article 2

Au treizième alinéa, substituer aux mots : « à partir desquels la vérification a été effectuée, le jour et l’heure », les mots : « du début et ».

Amendement CL25 présenté par M. Yann Galut, rapporteur :

Article 2

Au treizième alinéa, substituer au mot : « justifient » les mots : « ont justifié ».

Amendement CL26 présenté par M. Yann Galut, rapporteur :

Article 2

Au quinzième alinéa, supprimer les mots : « dans le cas prévu par l’alinéa suivant ».

Amendement CL27 présenté par M. Yann Galut, rapporteur :

Article 2

Au seizième alinéa, après le mot : « mois », insérer les mots : « à compter de la fin de la retenue ».

Amendement CL28 présenté par M. Yann Galut, rapporteur :

Article 3

I. Au début de l’alinéa 1, insérer la mention « : « I. – ».

II. À l’alinéa 1, substituer aux mots : « de situation », les mots : « du droit de circulation ou de séjour ».

III. Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« II. – À l'intitulé de la troisième partie de la même loi, après le mot : « vue », sont insérés les mots : « , de la retenue aux fins de vérification du droit de circulation ou de séjour ».

Amendement CL29 rect. présenté par M. Yann Galut, rapporteur :

Article 8

Rédiger ainsi l'alinéa 8 de cet article :

« 4° De toute personne physique ou morale, lorsque l'acte reproché n'a donné lieu à aucune contrepartie directe ou indirecte et consistait à fournir des conseils juridiques ou des prestations de restauration, d'hébergement ou de soins médicaux destinées exclusivement à assurer des conditions de vie dignes et décentes à l'étranger, ou bien toute autre aide visant à préserver la dignité ou l'intégrité physique de celui-ci ».

Amendement CL30 rect. présenté par M. Yann Galut, rapporteur :

Article 9

Rédiger ainsi l'alinéa 8 de cet article :

« 4° De toute personne physique ou morale, lorsque l'acte reproché n'a donné lieu à aucune contrepartie directe ou indirecte et consistait à fournir des conseils juridiques ou des prestations de restauration, d'hébergement ou de soins médicaux destinées exclusivement à assurer des conditions de vie dignes et décentes à l'étranger, ou bien toute autre aide visant à préserver la dignité ou l'intégrité physique de celui-ci ».

Amendement CL31 rect. présenté par M. Yann Galut, rapporteur :

Article 10

Rédiger ainsi l'alinéa 8 de cet article :

« 4° De toute personne physique ou morale, lorsque l'acte reproché n'a donné lieu à aucune contrepartie directe ou indirecte et consistait à fournir des conseils juridiques ou des prestations de restauration, d'hébergement ou de soins médicaux destinées exclusivement à assurer des conditions de vie dignes et décentes à l'étranger, ou bien toute autre aide visant à préserver la dignité ou l'intégrité physique de celui-ci ».

Amendement CL32 rect. présenté par M. Yann Galut, rapporteur :

Article 11

Rédiger ainsi l'alinéa 8 de cet article :

« 4° De toute personne physique ou morale, lorsque l'acte reproché n'a donné lieu à aucune contrepartie directe ou indirecte et consistait à fournir des conseils juridiques ou des prestations de restauration, d'hébergement ou de soins médicaux destinées exclusivement à assurer des conditions de vie dignes et décentes à l'étranger, ou bien toute autre aide visant à préserver la dignité ou l'intégrité physique de celui-ci ».

Amendement CL33 présenté par M. Yann Galut, rapporteur :

Article 8

À l'alinéa 6, substituer aux mots : « de son conjoint »

les mots : « du conjoint de l'étranger ».

Amendement CL34 présenté par M. Yann Galut, rapporteur :

Article 9

À l'alinéa 5, substituer aux mots : « de son conjoint »

les mots : « du conjoint de l'étranger ».

Amendement CL35 présenté par M. Yann Galut, rapporteur :

Article 10

À l'alinéa 5, substituer aux mots : « de son conjoint »
les mots : « du conjoint de l'étranger ».

Amendement CL36 présenté par M. Yann Galut, rapporteur :

Article 11

À l'alinéa 5, substituer aux mots : « de son conjoint »
les mots : « du conjoint de l'étranger ».

Amendement CL37 présenté par le Gouvernement :

Article 6

Rédiger ainsi le deuxième alinéa :

« Tout étranger qui, faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion, d'une mesure de reconduite à la frontière, d'une obligation de quitter le territoire français ou d'une interdiction judiciaire du territoire, se sera maintenu irrégulièrement sur le territoire français sans motif justifié alors que l'administration a accompli toutes les diligences lui incombant en prenant les mesures nécessaires pour assurer l'exécution effective de la mesure d'éloignement, y compris des mesures régulières de rétention administrative ou d'assignation à résidence prévues respectivement aux titres V et VI du livre V, sera puni d'une peine d'emprisonnement d'un an et d'une amende de 3 750 €. »

Amendement CL38 présenté par le Gouvernement :

Article 5

Après le cinquième alinéa, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

2° bis Après le 2°, il est inséré un 3° ainsi rédigé :

« 3° Ou s'il a pénétré en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin ou à Saint-Pierre-et-Miquelon sans se conformer aux dispositions de l'article L. 211-1. »

Amendement CL39 présenté par le Gouvernement :

Article 2

1) Au deuxième alinéa, après les mots : « dans un local de police », insérer les mots « ou de gendarmerie »

2) Au même alinéa, après les mots « y être retenu par un officier de police judiciaire » insérer les mots « de la police nationale ou de la gendarmerie nationale »

Sous-amendement CL40 présenté par le Gouvernement :

À l'amendement CL8

Au deuxième alinéa, après le mot « étranger », insérer les mots :

« dans une langue qu'il comprend ou dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend »

Amendement CL41 présenté par le Gouvernement :

Article 2

Au onzième alinéa après le mot « accueillant » insérer le mot « simultanément ».

Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Nathalie Appéré, M. Erwann Binet, M. Jacques Bompard, M. Gilles Bourdouleix, M. Dominique Bussereau, Mme Colette Capdevielle, Mme Marie-Anne Chapdelaine, M. Éric Ciotti, M. Jean-Michel Clément, M. Gilbert Collard, Mme Pascale Crozon, M. Marc-Philippe Daubresse, M. Jean-Pierre Decool, M. Sébastien Denaja, Mme Françoise Descamps-Crosnier, M. Marc Dolez, M. Philippe Doucet, Mme Laurence Dumont, M. Olivier Dussopt, M. Matthias Fekl, M. Georges Fenech, M. Hugues Fourage, M. Yann Galut, M. Guy Geoffroy, M. Bernard Gérard, M. Philippe Gosselin, M. Philippe Goujon, Mme Françoise Guégot, M. Philippe Houillon, M. Sébastien Huyghe, Mme Marietta Karamanli, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, M. Guillaume Larrivé, M. Pierre-Yves Le Borgn', M. Jean-Yves Le Bouillonec, Mme Anne-Yvonne Le Dain, M. Bernard Lesterlin, M. Patrick Mennucci, M. Paul Molac, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, Mme Corinne Narassiguin, Mme Nathalie Nieson, M. Sébastien Pietrasanta, Mme Elisabeth Pochon, M. Jean-Frédéric Poisson, M. Pascal Popelin, M. Didier Quentin, M. Dominique Raimbourg, M. Bernard Roman, Mme Cécile Untermaier, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Daniel Vaillant, M. Jacques Valax, M. François Vannson, M. Patrice Verchère, M. François-Xavier Villain, Mme Marie-Jo Zimmermann

Excusés. - M. Marcel Bonnot, M. Sergio Coronado, M. Carlos Da Silva, M. Édouard Fritch, M. Daniel Gibbes, M. Yves Goasdoué, M. Alfred Marie-Jeanne, M. Roger-Gérard Schwartzberg

Assistaient également à la réunion. - M. Mathieu Hanotin, M. Lionel Tardy