



## Commentaire

### Décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024

#### *Loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration*

La loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration avait été définitivement adoptée le 19 décembre 2023.

Le Conseil constitutionnel en avait été saisi par quatre recours. Le premier, enregistré le 26 décembre 2023, était présenté par le Président de la République, qui n'invoquait pas de grief particulier à l'encontre de la loi déferée.

Le deuxième recours, enregistré le même jour, émanait de la Présidente de l'Assemblée nationale, qui invitait le Conseil constitutionnel à examiner la place dans cette loi de ses articles 11 et 19, ainsi que la conformité à la Constitution de ses articles 1<sup>er</sup>, 3 et 19.

Le troisième recours, enregistré le même jour, émanait de plus de soixante députés des groupes « *La France insoumise – Nouvelle union populaire écologique et sociale* », « *Socialistes et apparentés* », « *Écologiste – NUPES* », « *Gauche démocrate et républicaine – NUPES* » et « *Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires* », qui contestaient comme ayant le caractère de « cavaliers législatifs » ses articles 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 24, 25, 26, 32, 33, 39, 44, 45, 47, 48, 50, 51, 58, 63, 67, 68 et 69, ainsi que, au fond, ses articles 1<sup>er</sup>, 3, 4, 5, 9, 12, 14, 15, 19, 32, 35, 37, 38, 42, 46, 58, 65, 66, 67, 70, 72, 76, 77 et 81.

Le dernier recours, enregistré le 23 mars 2023, émanait de plus de soixante sénateurs du groupe « *Socialiste, Écologiste et Républicain* », du groupe « *Communiste, Républicain, Citoyen et Écologiste* » et du groupe « *Écologiste, Solidarité et Territoires* », qui contestaient, comme ayant le caractère de « cavaliers législatifs », ses articles 3, 4, 5, 6, 17, 19, 24, 25, 26, 39 et 81, ainsi que, au fond, ses articles 1<sup>er</sup>, 3, 4, 5, 6, 11, 19, 35, 37 et 70.

Dans sa décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024, le Conseil constitutionnel a censuré comme « cavaliers législatifs » les articles 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 22, 24, 25, 26, 32, 33 et 45, les paragraphes III et IV de l'article 47, les articles 48, 50, 58, le 2<sup>o</sup> de l'article 64 et les articles 65, 67, 68, 69 et 81. Il a en outre censuré le deuxième alinéa du 1<sup>o</sup> et le 2<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup>, les mots « *de plein droit* » figurant à la dernière phrase du premier alinéa du paragraphe IV de l'article 14 et l'article 38. Il a en revanche déclaré conformes à la Constitution, sous des réserves d'interprétation, le paragraphe II de l'article 14

ainsi que les mots « *d'un an* » figurant au premier alinéa de l'article L. 732-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), le mot « *deux* » figurant à la première phrase du second alinéa du même article et les mots « *d'un an* » figurant au premier alinéa de l'article L. 732-5 du même code, dans leur rédaction résultant de l'article 42 de la loi déferée. Il a également déclaré conformes à la Constitution le reste des dispositions contestées.

Le présent commentaire porte sur le contrôle des dispositions de la loi censurées comme « cavaliers législatifs » (I.), sur celles également censurées de l'article 1<sup>er</sup> relatif à la tenue d'un débat annuel au Parlement sur les orientations de la politique d'immigration et d'intégration (II.), sur l'article 14, relatif à l'expérimentation de l'instruction « à 360° » des demandes de titres de séjour (III.) et sur l'article 38 qui visait à autoriser le relevé des empreintes digitales et la prise de photographie d'un étranger sans son consentement (IV.).

## I. – Le contrôle des « cavaliers législatifs »

### A. – La jurisprudence sur la notion de « cavaliers législatifs » et l’office du Conseil constitutionnel

\* La jurisprudence constitutionnelle sur la procédure législative, et notamment sur l’exercice du droit d’amendement, participe tant à la qualité et à la cohérence du débat parlementaire qu’à celles de la loi elle-même. À cet égard, l’exigence constitutionnelle d’un lien entre les amendements déposés au cours de la navette parlementaire et le projet de loi initial est ancienne puisqu’elle a été consacrée pour la première fois par la décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985<sup>1</sup>.

Si le contrôle des cavaliers législatifs a, depuis cette décision, pu varier dans ses modalités<sup>2</sup> comme dans son intensité, la jurisprudence relative aux cavaliers est bien établie et stable dans son économie générale depuis plus d’une décennie. En effet, depuis la révision de la Constitution par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008<sup>3</sup>, il est expressément précisé par le premier alinéa de l’article 45 de la Constitution que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu’il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* »<sup>4</sup>.

\* Pour s’assurer du respect de cette règle de procédure, le Conseil constitutionnel s’attache exclusivement au lien matériel existant entre les diverses dispositions du texte initial et les dispositions ajoutées par voie d’amendement.

Son contrôle s’exerce au regard du contenu du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>5</sup>, l’exposé des motifs, le titre du projet ou l’intitulé de

---

<sup>1</sup> Décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985, *Loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle*, cons. 4.

<sup>2</sup> Le Conseil avait notamment développé une jurisprudence relative aux « *limites inhérentes à l’exercice du droit d’amendement* » (décision n° 86-221 DC du 29 décembre 1986, *Loi de finances pour 1987*, cons. 5), qu’il a abandonnée par la suite (décision n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001, *Loi portant diverses dispositions d’ordre social, éducatif et culturel*, cons. 30).

<sup>3</sup> Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République.

<sup>4</sup> Si l’intention du constituant de 2008 avait pu être, comme l’indiquent les travaux préparatoires de la loi du 23 juillet 2008, d’assouplir le contrôle opéré en ce domaine par le Conseil, par la référence à l’existence d’un lien seulement indirect, l’effet concret de l’intervention du constituant a d’abord été de le consolider en lui conférant un fondement constitutionnel explicite. Il est vrai que, comme cela avait été relevé durant les travaux parlementaires, l’ajout de cette mention était en réalité au plus près de ce qu’énonçait déjà la jurisprudence constitutionnelle, à savoir la prohibition des cas où l’amendement est dépourvu de tout lien avec le texte initial. Voir notamment sur ce point, Jean Maïa, « Le contrôle des cavaliers législatifs, entre continuité et innovations », *Titre VII*, n° 4, avril 2020, lien URL : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/le-controle-des-cavaliers-legislatifs-entre-continuite-et-innovations>

<sup>5</sup> Il en va ainsi y compris s’agissant d’amendements introduits en première lecture par la deuxième chambre saisie du projet ou de la proposition de loi, et ce quand bien même cet amendement présenterait un lien avec une disposition issue d’un amendement introduit dans le texte par la première chambre saisie. En effet, si la seconde phrase du premier alinéa de l’article 45 de la Constitution exige un lien, même indirect, « *avec le texte déposé ou transmis* », c’est toujours au contenu du texte déposé – par le Premier ministre ou par l’auteur de la proposition de loi – que se réfère le Conseil constitutionnel pour procéder à son contrôle.

ses parties ne venant éventuellement que conforter ce contenu, sans jamais être décisifs pour son appréciation (la modification de l'intitulé du texte ou de ses subdivisions au cours de la navette reste ainsi sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte ; n'est pas suffisante non plus, en soi, la circonstance que les dispositions ajoutées par amendement s'insèrent dans un code modifié par le texte initial). Le fait qu'un amendement porte sur une thématique proche de celle abordée par une disposition du texte initial ne saurait ainsi suffire pour apprécier sa recevabilité.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel exerce son contrôle tant en réponse aux griefs des saisissants sur ce terrain qu'en se saisissant d'office de dispositions issues d'amendements (portant, le plus souvent, articles additionnels). Il juge alors de façon constante qu'il lui appartient « *de déclarer contraires à la Constitution les dispositions introduites en méconnaissance de cette règle de procédure. Dans ce cas, le Conseil constitutionnel ne préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles* »<sup>6</sup>.

\* Afin d'éclairer le législateur sur l'appréciation de l'existence d'un lien direct ou indirect entre des dispositions introduites en première lecture et les dispositions initiales, le Conseil constitutionnel s'attache à rappeler, depuis 2019<sup>7</sup>, de manière synthétique, dans les motifs mêmes de sa décision, le périmètre initial du projet ou de la proposition de loi.

Il fait également apparaître, pour chacune des dispositions contestées les raisons pour lesquelles elles doivent être regardées comme ayant un lien, même indirect, avec celui-ci ou, au contraire, comme dénuées de tout lien. Cette présentation permet de rappeler que c'est au regard de ce périmètre initial que le Conseil constitutionnel détermine si des dispositions ont été introduites en première lecture en violation de l'article 45 de la Constitution.

Il convient à cet égard d'observer que les deux assemblées parlementaires ont tiré des conséquences, dans leur fonctionnement, de l'évolution de la norme

---

<sup>6</sup> Voir par exemple, récemment, décision n° 2023-855 DC du 16 novembre 2023, *Loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027*, paragr. 144. Cette affirmation répond à la volonté du Conseil d'explicitier la portée de ses décisions quant au contrôle des cavaliers qu'il censure, afin de bien marquer la différence entre ce contrôle et celui qu'il effectue, « au fond », s'agissant des dispositions soumises à son examen dans le cadre des lois non encore promulguées. Elle n'emporte aucune autre incidence sur le contrôle proprement dit des dispositions en cause. Ainsi, lorsque le Conseil censure une disposition comme adoptée selon une procédure législative contraire à la Constitution, cela ne signifie évidemment pas qu'il considérerait comme inconstitutionnelle la même mesure adoptée selon une procédure régulière.

<sup>7</sup> Voir sa décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, *Loi d'orientation des mobilités*, paragr. 55 et suivants.

constitutionnelle intervenue en 2008 et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>8</sup>.

\* Le Conseil constitutionnel contrôle ainsi régulièrement, à la demande des auteurs de sa saisine ou d'office, le caractère cavalier ou non de dispositions figurant dans le texte qui soumis à son examen. Dans certains cas, il a ainsi été amené à censurer de nombreuses dispositions introduites au cours de la navette parlementaire sur le fondement de l'article 45 de la Constitution. Il a par exemple prononcé la censure, pour ce motif, de :

– 27 articles dans sa décision n° 2015-719 DC du 13 août 2015 relative à la loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne ;

– 36 articles dans sa décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017 portant sur la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté (dont sept étaient contestés à ce titre par les requérants et vingt-neuf avaient été soulevés d'office par le Conseil) ;

– 26 articles dans sa décision n° 2020-807 DC du 3 décembre 2020 portant sur la loi d'accélération et de simplification de l'action publique.

## **B. – L'application à l'espèce**

\* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel était saisi de plus de 30 articles contestés, par au moins une des saisines, comme constituant des « cavaliers législatifs ».

Au regard du nombre particulièrement élevé des dispositions dont la méconnaissance était ainsi alléguée sur le fondement de l'article 45 de la Constitution, donnant un relief sans précédent au contrôle de cette règle de procédure à l'initiative des saisissants, le Conseil a fait le choix, avant d'exercer son contrôle, de poursuivre la démarche d'explicitation du raisonnement suivi en la matière qu'il avait engagée dans sa décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019 précitée.

\* Le premier article contesté comme cavalier étant l'article 2 de la loi déférée, c'est donc sous cet article que le Conseil a énoncé la norme sur laquelle il fonde son contrôle ainsi que les modalités de ce dernier.

Après avoir rappelé les termes de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, selon lesquels « *Sans préjudice de l'application des*

---

<sup>8</sup> Les deux assemblées procèdent ainsi au contrôle de la recevabilité des amendements, dès leur dépôt, au regard de l'interdiction des cavaliers législatifs. En cas de violation de la règle, l'amendement est déclaré irrecevable (selon le cas, par le président de la commission ou par le président de l'assemblée).

*articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », il a souligné, selon sa formule de principe, qu'il lui appartient de déclarer contraires à la Constitution les dispositions qui sont introduites en méconnaissance de cette règle de procédure (paragr. 12).

Puis, de manière inédite, il s'est attaché à décrire plus précisément les modalités de son contrôle, en indiquant qu'« *il s'assure dans ce cadre de l'existence d'un lien entre l'objet de l'amendement et celui de l'une au moins des dispositions du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie. Il ne déclare des dispositions contraires à l'article 45 de la Constitution que si un tel lien, même indirect, ne peut être identifié. Il apprécie l'existence de ce lien après avoir décrit le texte initial puis, pour chacune des dispositions déclarées inconstitutionnelles, les raisons pour lesquelles elle doit être regardée comme dépourvue de lien même indirect avec celui-ci* ». Il a ensuite énoncé sa formule de principe selon laquelle, dans ce cas, le Conseil constitutionnel ne préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles (même paragr.)<sup>9</sup>.

Le Conseil a ainsi souhaité rappeler que la seule proximité thématique entre les dispositions du texte initial et celles introduites en cours de navette ne saurait suffire à satisfaire l'exigence résultant de l'article 45 de la Constitution quant à la conformité de leur procédure d'adoption à la Constitution. Il faut en effet qu'il existe un lien suffisant, quand bien même il serait indirect, avec l'une au moins des dispositions du texte initial. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Conseil s'emploie, depuis sa décision du 20 décembre 2019, à présenter le contenu du texte déposé devant la première assemblée saisie.

À cet égard, dans la décision commentée, le Conseil a tout d'abord rappelé, de manière inédite également, que la loi déférée, qui comportait quatre-vingt-six articles répartis en huit titres, avait pour origine un projet de loi comportant vingt-sept articles répartis en six titres lors de son dépôt le 1<sup>er</sup> février 2023 sur le bureau du Sénat, première assemblée saisie (paragr. 13).

Il a ensuite décrit le contenu de chacun des titres du projet de loi initial (paragr. 14 à 19), pour en décrire le périmètre initial. C'est en effet à cet aune qu'il convient d'apprécier, pour chacune des dispositions contestées ou relevées d'office, le lien que ces dernières présentent avec le texte initial.

---

<sup>9</sup> Cette affirmation répond à la volonté du Conseil de rendre plus explicite la portée de ses décisions quant au contrôle des cavaliers qu'il censure, afin de bien marquer la différence entre ce contrôle et celui qu'il effectue, « au fond », s'agissant des dispositions soumises à son examen dans le cadre des lois non encore promulguées. Elle n'emporte aucune autre incidence sur le contrôle proprement dit des dispositions en cause. Ainsi, lorsque le Conseil censure une disposition comme adoptée selon une procédure législative contraire à la Constitution, cela ne signifie évidemment pas qu'il considérerait comme inconstitutionnelle la même mesure adoptée selon une procédure régulière.

Puis après avoir rappelé l'objet de l'article 2, il a constaté que « *Introduites en première lecture, ces dispositions ne peuvent être regardées comme dépourvues de lien, même indirect, avec les dispositions des articles 9 et 10 du projet de loi initial réformant les conditions dans lesquelles certains étrangers peuvent faire l'objet d'une mesure d'expulsion ou d'une décision d'obligation de quitter le territoire français. Le grief tiré de la méconnaissance du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution doit donc être écarté* » (paragr. 21). Il en a conclu que ces dispositions avaient été adoptées selon une procédure conforme à la Constitution (paragr. 22)<sup>10</sup>.

Le Conseil a ainsi considéré que, contrairement à ce que soutenaient les députés requérants, les dispositions de l'article 2 présentaient bien un lien, même indirect, avec certaines dispositions du texte initial.

\* Suivant l'ordre du texte, le Conseil constitutionnel a ensuite procédé de la même façon au contrôle de chacune des dispositions critiquées comme constituant un « cavalier législatif » ou soulevées d'office à ce titre.

Ainsi, après avoir examiné l'objet des articles 39, 44, 51 et 63, il a considéré que le grief tiré de la méconnaissance de l'article 45 de la Constitution soulevé par les auteurs de certaines saisines devait être écarté au motif que leurs dispositions respectives ne pouvaient être regardées comme dépourvues de lien, même indirect, avec celles du projet de loi initial (paragr. 145 à 148, 158 à 161, 194 à 197, 204 à 207).

En revanche, il a estimé que, au regard de leur objet, certaines dispositions introduites au cours de la navette parlementaire ne présentaient pas un tel lien. Il a notamment jugé que tel était le cas des dispositions portant sur le régime de certains titres de séjour ou procédures particulières autorisant le séjour en France (paragr. 23 à 55, 79 à 82 et 208 à 212), des conditions d'octroi de certaines prestations ou aides sociales aux personnes étrangères (paragr. 91 à 96) ou encore des conditions d'acquisition de la nationalité française (paragr. 97 à 100 et 266 à 271). En effet, quand bien même elles abordaient des thématiques susceptibles d'être rapprochées de celles dont relevaient certaines dispositions du texte initial, ces dispositions ne présentaient par leur objet pas de lien, même indirect, avec l'objet de ces dernières.

Le Conseil les a donc censurées au motif qu'elles avaient été adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, sans se prononcer sur la conformité de leur contenu.

---

<sup>10</sup> Ce faisant, il ne s'est donc pas prononcé sur « le fond » de ces dispositions, qui ne sont donc pas déclarées conformes à la Constitution.

## II. – L’instauration d’un débat annuel au Parlement sur les orientations de la politique d’immigration et d’intégration et la fixation annuelle d’un nombre d’étrangers admis à s’installer en France (article 1<sup>er</sup>)

### A. – Présentation des dispositions contestées

\* Issu d’un amendement des co-rapporteurs de la commission des lois du Sénat<sup>11</sup>, Mme Jourda et M. Bonnacarrère, l’article contesté visait, selon l’exposé sommaire de cet amendement, à prévoir « *la tenue d’un débat annuel du Parlement sur les orientations pluriannuelles de la politique d’immigration et d’intégration, fondé sur le rapport déjà prévu à l’article L. 123-1 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile. Ce faisant, il tend également à enrichir ledit rapport (...)* ». Il visait également à « *permettre au Parlement de déterminer, pour chacune des catégories de séjour à l’exception de l’asile, le nombre d’étrangers admis à s’installer durablement en France* ».

\* En l’état du droit, le Parlement est destinataire d’un certain nombre de rapports relatifs à l’application des dispositions régissant spécifiquement les ressortissants étrangers<sup>12</sup>, au nombre desquels figure le rapport sur les orientations pluriannuelles de la politique d’asile, d’immigration et d’intégration prévu à l’article 123-1 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (CESEDA).

Ce rapport lui est remis chaque année par le Gouvernement, avant le 1<sup>er</sup> octobre, et comporte des indications et commentaires de données quantitatives relatives à l’année civile précédente<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Amendement n° COM-202 présenté le 10 mars 2023 par Mme Muriel Jourda et M. Philippe Bonnacarrère, et amendement n° COM-152 présenté le 10 mars 2023 par M. Bruno Retailleau et autres.

<sup>12</sup> L’article L. 425-9 du CESEDA dispose qu’un rapport présente chaque année au Parlement l’activité réalisée au titre de cette disposition par le service médical de l’OFII ainsi que les données générales en matière de santé publique recueillies dans ce cadre. Deux documents budgétaires sont également annexés au projet de loi de finances, remis par le Gouvernement : le document de politique transversale « *politique française de l’immigration et de l’intégration* » et le projet annuel de performances de la mission « *Immigration, asile et intégration* ».

<sup>13</sup> Ce rapport doit présenter : le nombre des différents titres de séjour accordés et celui des demandes rejetées et des renouvellements refusés ; le nombre d’étrangers admis au titre du regroupement familial ; le nombre d’étrangers ayant obtenu le statut de réfugié, le bénéfice de la protection subsidiaire ou le statut d’apatride, ainsi que celui des demandes rejetées ; le nombre d’attestations d’accueil présentées pour validation et le nombre d’attestations d’accueil validées ; le nombre d’étrangers ayant fait l’objet de mesures d’éloignement effectives comparé à celui des décisions prononcées ; les moyens et le nombre de procédures, ainsi que leur coût, mis en œuvre pour lutter contre l’entrée et le séjour irréguliers des étrangers ; les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus dans le domaine de la lutte contre les trafics de main-d’œuvre étrangère ; les actions entreprises avec les pays d’origine pour mettre en œuvre une politique d’immigration fondée sur le codéveloppement et le partenariat ; le nombre de contrats d’intégration républicaine souscrits en application de l’article L. 413-2 du CESEDA ainsi que les actions entreprises au niveau national pour favoriser l’intégration des étrangers en situation régulière en facilitant notamment leur accès à l’emploi, au logement et à la culture ; le nombre des acquisitions de la nationalité française ; le nombre de personnes ayant fait l’objet d’une mesure d’assignation à résidence, le nombre des mesures de placement en rétention et la durée globale moyenne de ces dernières (cet indicateur a été ajouté par l’article 2 de la loi n° 2019-161 du 1er mars 2019 relative au délai d’intervention du juge des libertés et de la détention en rétention administrative à Mayotte) ; une évaluation qualitative du respect des orientations fixées par le schéma



Par ailleurs, aux termes de l'article 50-1 de la Constitution, devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire<sup>14</sup>, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité.

Le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la loi déferée<sup>15</sup> rappelle que « *la dernière occurrence de débat sur la politique migratoire sur ce fondement date de l'automne 2022. En effet, le 6 décembre 2022, l'Assemblée nationale s'est vue présenter une déclaration du Gouvernement relative à la politique de l'immigration, suivie d'un débat ; au Sénat, cette déclaration fut présentée le 13 décembre* ».

\* Le 1<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée récrivait l'article L. 123-1 du CESEDA.

Son premier alinéa tendait à imposer la tenue d'un débat annuel au Parlement sur les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration.

Pour le surplus, ces dispositions prévoyaient que le Gouvernement remette au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> juin de chaque année, un rapport indiquant et commentant, pour les dix années précédentes, en France et en outre-mer, toute une série de données relatives à l'immigration<sup>16</sup>. Les observations de l'OFII et de l'OFPRA

---

national d'accueil des demandeurs d'asile. Ce rapport propose également des indicateurs permettant d'estimer le nombre d'étrangers se trouvant en situation irrégulière sur le territoire français, et contient les évaluations, pour l'année en cours, de toutes ces données, ainsi que les projections pour l'année suivante. Ces données font l'objet d'une présentation distincte pour la France métropolitaine et pour chacune des collectivités mentionnées à l'article 72 alinéa 3 de la Constitution. L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et le délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés y joignent leurs observations.

<sup>14</sup> Au sens de l'article 51-1 de la Constitution.

<sup>15</sup> Rapport n° 1943 (Tome I) de M. Florent Boudié, Mme Élodie Jacquier-Laforge, MM. Ludovic Mendes, Philippe Pradal et Olivier Serva, fait au nom de la commission des lois, déposé le 2 décembre 2023.

<sup>16</sup> Il en est ainsi du nombre des différents visas accordés et du nombre des demandes rejetées. S'agissant des visas de long séjour portant la mention « étudiant », il est prévu que le rapport indique, par pays, le nombre de visas accordés et rejetés, en précisant si l'étudiant dispose d'un baccalauréat français ou d'un diplôme étranger, le délai moyen d'instruction des demandes, le nombre des avis, positifs et négatifs, émis par Campus France pour des demandes de départ vers la France et le nombre d'étudiants qui abandonnent leurs études en France en cours de cursus. Ce rapport doit également mentionner le nombre d'étrangers admis au titre d'autres formes de rapprochement familial que le seul regroupement familial, le nombre d'étrangers admis aux fins d'immigration de travail, le nombre de mineurs non accompagnés pris en charge par l'aide sociale à l'enfance et les conditions de leur prise en charge, le nombre d'étrangers mineurs ayant fait l'objet d'un placement en rétention ou en zone d'attente et la durée de celui-ci, le nombre d'autorisations de travail accordées ou refusées, le nombre d'acquisitions de la nationalité française pour chacune des procédures, ainsi que le nombre de demandes d'asile comparant, pour chaque nationalité, le nombre de demandes déposées depuis le pays d'origine et le nombre de demandes déposées depuis le territoire français. Il doit également comporter une évaluation de l'application des accords internationaux conclus avec les pays d'émigration ainsi qu'avec leurs organismes de sécurité sociale, ainsi qu'une présentation des conditions démographiques, économiques, géopolitiques, sociales et culturelles dans lesquelles s'inscrit la politique nationale d'immigration et d'intégration. Le Gouvernement doit par ailleurs préciser les capacités d'accueil de la France et rendre compte des actions qu'il mène pour que la politique

devaient également être jointes à ce rapport.

\* Pour sa part, le 2<sup>o</sup> de l'article contesté créait au sein du CESEDA un nouvel article L. 132-2 prévoyant que le Parlement détermine, pour les trois années à venir, le nombre des étrangers admis à s'installer durablement en France, pour chacune des catégories de séjour à l'exception de l'asile, compte tenu de l'intérêt national, et précisant que l'objectif en matière d'immigration familiale est établi dans le respect des principes qui s'attachent à ce droit.

Il ressortait des travaux parlementaires, en particulier lors de l'examen au Sénat du texte déféré, que ce dispositif visait, au premier chef, à autoriser le Parlement à procéder à la fixation de « quotas » pour l'immigration professionnelle, ainsi que pour l'immigration étudiante<sup>17</sup>.

Par contraste, s'agissant de l'immigration familiale, le législateur avait seulement prévu la détermination d'un « *objectif établi dans le respect des principes qui s'attachent à ce droit* », dépourvu, lui, de valeur contraignante<sup>18</sup>.

## **B. – Analyse de constitutionnalité**

La présidente de l'Assemblée nationale demandait au Conseil constitutionnel d'examiner la conformité de l'article 1<sup>er</sup> au droit de mener une vie familiale normale, au droit au respect de la vie privée, au principe d'égalité devant la loi et au regard des exigences constitutionnelles qui encadrent la fixation de l'ordre du jour des assemblées. Les députés et sénateurs requérants reprochaient à ces dispositions de méconnaître ces dernières exigences.

Les sénateurs requérants faisaient en outre valoir que, en prévoyant des objectifs non contraignants en matière d'immigration, ces dispositions méconnaissaient l'exigence de normativité de la loi. À titre subsidiaire, ils estimaient que, si celles-ci étaient revêtues d'une portée normative, elles méconnaissaient le principe d'égalité devant la loi au motif que, en subordonnant à des quotas le nombre d'étrangers accueillis en France, elles soumettaient les ressortissants étrangers à une différence de traitement injustifiée selon que leur demande de

---

européenne d'immigration et d'intégration soit conforme à l'intérêt national ainsi que des actions conduites par les collectivités territoriales compte tenu de la politique nationale d'immigration et d'intégration.

<sup>17</sup> Le rapport de la commission des lois du Sénat relevait à cet égard que « *la France ne semble toujours pas s'être dotée d'une stratégie migratoire d'ensemble* », et que « *l'instauration de "quotas" semble à nouveau constituer un élément de réponse insuffisamment exploré par les pouvoirs publics* » (rapport n° 433 de Mme Muriel Jourda et M. Philippe Bonnecarrère, déposé le 15 mars 2023).

<sup>18</sup> Selon l'exposé des motifs de l'amendement des rapporteurs du Sénat à l'origine de l'insertion de ces dispositions : « *Un tel nombre serait néanmoins dépourvu de valeur contraignante et ne serait qu'un objectif dans le cas de l'immigration familiale (qu'il s'agisse du regroupement familial ou des conjoints étrangers de Français), afin de respecter les principes, protégés aux niveaux constitutionnels et conventionnels, de droit à la vie privée et familiale et de liberté de mariage.* »

séjour a été présentée avant ou après que les quotas ont été atteints.

## **1. – La jurisprudence constitutionnelle sur la programmation de l'ordre du jour du Parlement**

Aux termes du premier alinéa de l'article 48 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui a visé à restituer aux assemblées parlementaires une certaine maîtrise de leur ordre du jour, « *Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée* ».

Antérieurement à cette révision, ce même alinéa était ainsi rédigé : « *Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui* ».

\* Sous l'empire de l'ancienne rédaction de l'article 48, alors applicable, le Conseil constitutionnel s'était déjà prononcé, dans sa décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, sur une disposition qui prévoyait que chaque année, le Gouvernement dépose devant le Parlement un rapport sur les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration et dont le dernier alinéa précisait que : « *Le dépôt du rapport est suivi d'un débat* ».

Soulevant cette question d'office, le Conseil constitutionnel avait déclaré contraire à la Constitution cet alinéa au motif « *qu'en l'absence de dispositions constitutionnelles l'y autorisant, il n'appartient pas au législateur d'imposer l'organisation d'un débat en séance publique ; qu'une telle obligation pourrait faire obstacle aux prérogatives que le Gouvernement ou chacune des assemblées, selon les cas, tiennent de la Constitution pour la fixation de l'ordre du jour* »<sup>19</sup>.

Le commentaire de la décision souligne que, « *même en dehors des heures de séance de la session ordinaire occupées par les priorités énoncées à l'article 48 de la Constitution, la compétence des conférences des présidents pour fixer la partie complémentaire de l'ordre du jour des assemblées ne saurait être liée à l'avance par le législateur ordinaire. /Les débats en séance publique sont seulement ceux prévus par la Constitution (articles 11, 45, 72-4 ...) ou par les textes auxquels la Constitution a renvoyé (loi organique relative aux lois de finances par exemple) en vue d'organiser le travail parlementaire* ».

---

<sup>19</sup> Décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité* (cons. 100).

\* Le Conseil a réitéré cette jurisprudence sous l'empire de la nouvelle rédaction de l'article 48 de la Constitution. Dans sa décision n° 2010-608 DC du 24 juin 2010, il a notamment examiné à cet aune l'article 10 de la loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental (CESE), qui prévoyait qu'à l'issue d'une période de quatre ans, puis tous les dix ans, le Gouvernement devait remettre au Parlement, après avis du CESE, un rapport relatif à l'actualisation de sa composition et que ce rapport devait être débattu devant le Parlement.

Il a censuré ces dispositions sur un double fondement, jugeant que, d'une part, cet article méconnaissait le champ de compétence du CESE défini par les articles 69 et 70 de la Constitution, et que, d'autre part, « *en exigeant un débat devant le Parlement sur ce rapport, il porte atteinte aux modalités de fixation de l'ordre du jour des assemblées parlementaires telles que déterminées par l'article 48 de la Constitution* »<sup>20</sup>.

## **2. – Application à l'espèce**

Faisant application d'une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il ne résultait ni de l'article 48 de la Constitution ni d'aucune autre exigence constitutionnelle que le législateur pouvait imposer au Parlement l'organisation d'un débat en séance publique ou la fixation par ce dernier de certains objectifs chiffrés en matière d'immigration (paragr. 7).

Il a relevé à cet égard, comme il l'avait fait dans sa décision n° 2003-484 DC, que, si elle était prévue par la loi, « *Une telle obligation pourrait faire obstacle aux prérogatives que le Gouvernement ou chacune des assemblées, selon les cas, tiennent de la Constitution pour la fixation de l'ordre du jour* » (même paragr.).

Par conséquent, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs tirés de l'éventuelle méconnaissance des exigences constitutionnelles de fond par des objectifs chiffrés en matière d'immigration, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution le deuxième alinéa du 1° (obligation d'un débat) et le 2° (fixation de quotas) de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déférée.

Il a en revanche jugé que le reste de l'article 1<sup>er</sup>, qui se borne à prévoir la remise d'un rapport destiné à assurer l'information du Parlement, ne méconnaissait aucune exigence constitutionnelle.

---

<sup>20</sup> Décision n° 2010-608 DC du 24 juin 2010, *Loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental*, cons. 10.

### III. – L’expérimentation de l’instruction « à 360° » des demandes de titres de séjour (article 14)

#### A. – Présentation des dispositions contestées

L’article 14 prévoit, à titre expérimental, que lorsque l’autorité administrative envisage de refuser de délivrer ou de renouveler un titre de séjour demandé par un étranger, elle examine tous les motifs susceptibles de fonder la délivrance de certains autres titres de séjour. En cas de refus de son admission au séjour, toute nouvelle demande présentée par l’étranger avant l’expiration du délai d’un an est déclarée irrecevable, sauf éléments de fait ou de droit nouveaux.

\* Issu d’un amendement adopté en première lecture par la commission des lois du Sénat à l’initiative de ses rapporteurs<sup>21</sup>, cet article fait suite, selon l’exposé sommaire de cet amendement, à une préconisation formulée par une étude du Conseil d’État sur la simplification du droit des étrangers<sup>22</sup> d’expérimenter une instruction à « 360° » où seraient examinés, dès la première demande, l’ensemble des motifs qui pourraient fonder la délivrance d’un titre de séjour à un étranger et ce, afin de limiter le nombre de passages en préfecture et éviter que l’administration n’ait à se prononcer successivement sur plusieurs demandes de titres déposées par un même étranger. En contrepartie, la recevabilité de toute demande ultérieure serait subordonnée à la présence de circonstances nouvelles.

Partant du constat qu’« *Obtenir plus rapidement une certitude juridique sur la situation d’un étranger au regard du droit au séjour suppose, dès le stade administratif, c’est-à-dire dès la première demande de titre de séjour, d’examiner la situation de l’étranger au regard de l’ensemble des motifs d’attribution d’un titre de séjour* », le rapport précité du Conseil d’État énonçait en ce sens que « *Plutôt que de s’en tenir à examiner une demande de titre de séjour sur le seul fondement et au vu seulement de ce qui lui est demandé, ce qui est la seule obligation qui pèse sur elle en l’état du droit (CE, avis, 28 novembre 2007, Mme Zhu, n° 307036, Rec. p. 454), l’administration devrait ainsi, de façon plus systématique, se prononcer au regard de l’ensemble des hypothèses de délivrance d’un titre de séjour. / Un tel examen transversal permettrait d’éviter la présentation successive, par un même étranger, le cas échéant en alternance avec l’introduction de recours contentieux, de demandes de titre de séjour sur des fondements différents (asile, étranger malade, vie privée et familiale, admission exceptionnelle au séjour). Il serait statué en une seule fois sur l’ensemble de ces fondements, de sorte que le droit au séjour serait fixé définitivement, sous réserve*

---

<sup>21</sup> Amendement n° COM-203 du 10 mars 2023 présenté par Mme Muriel Jourda et M. Philippe Bonhecarrère.

<sup>22</sup> Étude à la demande du Premier ministre, « 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers, dans l’intérêt de tous », 9 octobre 2020.

*d'évolutions dans la situation de l'étranger, à la date de la décision administrative ».*

Dans le prolongement des recommandations du Conseil d'État et d'un rapport de la commission des lois du Sénat rendu en mai 2022<sup>23</sup>, les rapporteurs de cette même commission avaient proposé de mettre en place une expérimentation de l'instruction dite « à 360° » des demandes de titres de séjour sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution. « *Au cœur de cette proposition* », énonçaient-ils, « *se trouve l'idée d'examiner le droit au séjour d'un étranger plutôt que son droit à un titre de séjour en particulier* »<sup>24</sup>.

\* Ainsi, par des dispositions non codifiées, le premier alinéa du paragraphe I de l'article 14 prévoit que, « *À titre expérimental, lorsque l'autorité administrative envisage de refuser de délivrer ou de renouveler l'un des titres de séjour mentionnés aux chapitres I<sup>er</sup> à III, aux sections 1 et 2 du chapitre V et au chapitre VI du titre II du livre IV du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, elle examine tous les motifs susceptibles de fonder la délivrance de ces titres de séjour* ».

Les titres de séjour concernés par cet examen transversal sont :

- les titres de séjour pour motif professionnel (chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre IV du CESEDA) ;
- les titres de séjour pour motif d'études (chapitre II du même titre) ;
- les titres de séjour pour motif familial (chapitre III du même titre) ;
- les titres de séjour pour motif humanitaire ouverts aux étrangers victimes de traite des êtres humains ou de proxénétisme, ou placés sous ordonnance de protection (sections 1 et 2 du chapitre V du même titre) ;
- et les titres de séjour délivrés pour un autre motif, tels que ceux prévus en faveur des étrangers ayant des liens particuliers avec la France ou des étrangers titulaires d'une rente ou d'une pension de retraite (chapitre VI du même titre).

Le second alinéa du paragraphe I de l'article 14 précise que « *Cette expérimentation est mise en œuvre dans au moins cinq départements et au plus dix départements déterminés par arrêté du ministre chargé de l'immigration et pour une durée maximale de trois ans à compter du premier jour du sixième mois suivant la promulgation de la présente loi* ».

---

<sup>23</sup> *Services de l'État et immigration : retrouver sens et efficacité*, Rapport d'information n° 626 (2021-2022) de M. François-Noël Buffet, fait au nom de la commission des lois, déposé le 10 mai 2022.

<sup>24</sup> Rapport n° 433 précité.

Son paragraphe II fait obligation au demandeur, pour l'application des dispositions qui précèdent, de transmettre, à l'appui de sa demande, « *l'ensemble des éléments justificatifs nécessaires à l'autorité administrative pour prendre une décision* ».

Son paragraphe III précise que, « *À l'issue de la procédure d'examen, l'autorité administrative peut, parmi les titres de séjour mentionnés au premier alinéa du I, délivrer à l'intéressé, sous réserve de son accord, un titre de séjour différent de celui qui faisait l'objet de sa demande initiale* ».

Selon le premier alinéa de son paragraphe IV, « *Dans les cas où l'autorité administrative a opposé, moins d'un an auparavant, un refus d'admission au séjour examiné selon les modalités prévues aux I à III, elle déclare irrecevable toute nouvelle demande présentée par l'étranger. Le caractère abusif ou dilatoire de cette nouvelle demande est présumé, ce qui justifie le refus de l'enregistrer. Dans ces conditions, il appartient à l'étranger d'attester d'éléments de fait ou de droit nouveaux susceptibles de permettre la délivrance d'un titre de séjour de plein droit* ».

Le second alinéa du même paragraphe précise qu'« *Un élément est nouveau si son apparition est postérieure à la décision de refus ou s'il est avéré que l'étranger n'a pu en avoir connaissance qu'après cette décision* ».

Son paragraphe V impose enfin au Gouvernement, six mois avant la fin de l'expérimentation, de remettre au Parlement un rapport « *visant à apprécier l'opportunité de sa généralisation. Ce rapport expose notamment les effets de l'expérimentation sur le nombre de demandes de titres de séjour et de recours contentieux introduits* ».

## **B. – Analyse de constitutionnalité**

Les députés requérants invoquaient plusieurs griefs à l'encontre de l'article 14 de la loi déferée.

Ils soutenaient tout d'abord que ces dispositions étaient entachées d'une erreur manifeste d'appréciation, faute que l'expérimentation prévue s'accompagne d'un renforcement des services préfectoraux chargés de l'instruction des demandes.

Ils reprochaient également à ces dispositions de méconnaître le droit à un recours juridictionnel effectif et les droits de la défense. Au soutien de ces griefs, ils faisaient valoir que l'irrecevabilité qui pourra être opposée à une nouvelle demande de l'étranger serait insusceptible de faire l'objet d'un recours devant le juge administratif. En outre, en présumant le caractère abusif ou dilatoire de cette

demande, ces dispositions opéraient selon eux un renversement de la charge de la preuve au détriment de l'étranger. Ils critiquaient, par ailleurs, l'impossibilité d'exercer un recours de plein contentieux contre les décisions de refus de titre de séjour.

Enfin, selon les députés requérants, ces dispositions instituaient une différence de traitement injustifiée entre les étrangers selon que leur demande de titre de séjour relève ou non de l'expérimentation, en méconnaissance du principe d'égalité devant la loi.

### **1. – La jurisprudence constitutionnelle relative à la liberté d'aller et de venir, au droit au respect de la vie privée et au droit de mener une vie familiale normale pour les étrangers résidant en France**

La liberté d'aller et de venir est une composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789<sup>25</sup>.

Le droit au respect de la vie privée est rattaché à l'article 2 de la Déclaration de 1789<sup>26</sup> et le droit de mener une vie familiale normale au dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946<sup>27</sup>.

Le Conseil constitutionnel a eu, à plusieurs reprises, l'occasion de contrôler des dispositions relatives aux conditions du séjour en France de personnes étrangères au regard de ces normes.

\* Dans sa décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, il a posé le cadre du contrôle qu'il opère en matière de droit des étrangers.

Il a d'abord considéré « *qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national* » et « *que les conditions de leur entrée et de leur séjour peuvent être restreintes par des mesures de police administrative conférant à l'autorité publique des pouvoirs étendus et reposant sur des règles spécifiques* »<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Voir, par exemple, décision n° 2022-1025 QPC du 25 novembre 2022, *Mme Anrifati A. (Contrôles d'identité à Mayotte)*, paragr. 8.

<sup>26</sup> Décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018, *Loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*, paragr. 87.

<sup>27</sup> Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, cons. 69 et 70.

<sup>28</sup> Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993 précitée, cons. 2.



Il a alors précisé que « *dans ce cadre juridique, les étrangers se trouvent placés dans une situation différente de celle des nationaux* » et que « *l'appréciation de la constitutionnalité des dispositions que le législateur estime devoir prendre ne saurait être tirée de la comparaison entre les dispositions de lois successives ou de la conformité de la loi avec les stipulations de conventions internationales mais résulte de la confrontation de celle-ci avec les seules exigences de caractère constitutionnel* »<sup>29</sup>.

Le Conseil a toutefois estimé que « *si le législateur peut prendre à l'égard des étrangers des dispositions spécifiques, il lui appartient de respecter les libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République* » et que « *s'ils doivent être conciliés avec la sauvegarde de l'ordre public qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle, figurent parmi ces droits et libertés, la liberté individuelle et la sûreté, notamment la liberté d'aller et venir, la liberté du mariage, le droit de mener une vie familiale normale ; qu'en outre les étrangers jouissent des droits à la protection sociale, dès lors qu'ils résident de manière stable et régulière sur le territoire français ; qu'ils doivent bénéficier de l'exercice de recours assurant la garantie de ces droits et libertés* »<sup>30</sup>.

Ayant ainsi défini la nature de son contrôle, il a notamment examiné des dispositions subordonnant la délivrance de plein droit d'une carte de séjour temporaire à l'étranger mineur ou dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire au fait que sa présence ne constitue pas une menace pour l'ordre public.

Après avoir rappelé qu'« *il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre la sauvegarde de l'ordre public qui constitue un objectif à valeur constitutionnelle et les exigences de la liberté individuelle et du droit à une vie familiale normale* », il a constaté, « *d'une part, [...] que ne peuvent être reconduits à la frontière les étrangers qui justifient par tous moyens résider en France habituellement depuis qu'ils ont atteint l'âge de six ans ; que la prise en compte d'une menace à l'ordre public ne peut sans circonstance aggravante être de nature à motiver une mesure d'expulsion ; / [...] d'autre part, qu'il appartient au législateur d'apprécier les conditions dans lesquelles les droits de la famille peuvent être conciliés avec les impératifs d'intérêt public s'agissant d'étrangers entrés irrégulièrement sur le territoire français* ». Il a donc jugé ces dispositions conformes à la Constitution<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid*, cons. 3.

<sup>31</sup> *Ibid*, cons. 19 à 22.

Dans cette décision, le Conseil était également saisi de dispositions renforçant les conditions de délivrance de plein droit de la carte de résident.

Il a d'abord rappelé que « *la carte de résident, valable pour une durée de dix ans, est renouvelable de plein droit* ». Puis il a notamment considéré « *qu'eu égard aux exigences de la sauvegarde de l'ordre public et compte tenu des objectifs d'intérêt général qu'il s'est assignés, le législateur a pu exiger que l'obtention de cette carte soit soumise à la double condition de l'absence de menace à l'ordre public et de la régularité du séjour préalable des intéressés sans porter des atteintes excessives aux principes de valeur constitutionnelle invoqués par les députés auteurs de la saisine* »<sup>32</sup>.

Enfin, le Conseil constitutionnel était saisi de dispositions restreignant les cas dans lesquels un étranger ne peut pas faire l'objet d'un arrêté d'expulsion.

Il a considéré « *en premier lieu qu'au regard de leurs attaches avec la France les étrangers qui n'ont résidé sur le territoire français que pour y effectuer des études ne sont pas dans la même situation que ceux qui y ont résidé pendant la même durée pour d'autres motifs ; que, dès lors, compte tenu du but que s'est assigné le législateur, la réserve qu'il a prévue concernant certains étudiants ne méconnaît pas le principe d'égalité ; [...] en deuxième lieu, qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation du droit à mener une vie familiale normale avec les exigences de l'ordre public ; que s'il peut permettre à l'autorité chargée de se prononcer sur l'expulsion d'un étranger de tenir compte de tous éléments d'appréciation, notamment de sa situation personnelle et familiale, il ne transgresse aucune disposition constitutionnelle en faisant prévaloir en cas de menace grave à l'ordre public les nécessités de ce dernier* »<sup>33</sup>.

\* Dans sa décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, le Conseil était saisi de dispositions qui soumettaient le renouvellement de la carte de résident notamment au fait que la présence du demandeur ne constitue pas une menace pour l'ordre public.

Il a d'abord rappelé que si le législateur peut, s'agissant de l'entrée et du séjour des étrangers, prendre des dispositions spécifiques destinées, notamment, à assurer la sauvegarde de l'ordre public, il lui appartient de concilier cet objectif avec les libertés et droits fondamentaux reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> *Ibid*, cons. 25.

<sup>33</sup> *Ibid*, cons. 55 et 56.

<sup>34</sup> Décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration*, cons. 43.

Il s'est ensuite fondé sur le dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 pour affirmer que « *les étrangers dont la résidence en France est stable et régulière ont, comme les nationaux, le droit de mener une vie familiale normale* » et que « *les méconnaissances graves du droit au respect de leur vie privée sont pour les étrangers comme pour les nationaux de nature à porter atteinte à leur liberté individuelle* »<sup>35</sup>.

Puis il a jugé « *qu'au moment où il formule une demande de renouvellement de sa carte de résident, l'étranger peut se prévaloir d'une présence régulière sur le territoire français d'une durée de dix ans au moins ; qu'en raison d'une telle stabilité, de nature à avoir fait naître entre l'étranger et le pays d'accueil des liens multiples, une simple menace pour l'ordre public ne saurait suffire à fonder un refus de renouvellement de ce titre de séjour sans atteintes excessives au droit de l'intéressé au respect de sa vie familiale et privée, alors qu'à tout moment la préservation de l'ordre public permet à l'autorité administrative, en cas de menace grave, de prononcer son expulsion selon les conditions et procédures prévues par les articles 23 à 26 de l'ordonnance précitée du 2 novembre 1945* ». Il a donc déclaré les dispositions instituant cette condition contraires à la Constitution<sup>36</sup>.

\* Dans sa décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, le Conseil était notamment saisi de dispositions prévoyant que la carte de séjour temporaire pouvait être retirée à tout étranger passible de certaines poursuites pénales.

Après avoir rappelé sa formule de principe aux termes de laquelle « *aucun principe, non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle, n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu de séjour sur le territoire national* », il en a déduit que « *le législateur peut, sans méconnaître aucun droit ni aucun principe de valeur constitutionnelle, subordonner le maintien ou la délivrance d'un titre temporaire de séjour à l'absence de menace pour l'ordre public* »<sup>37</sup>.

\* Dans le même sens, saisi de dispositions qui restreignaient la délivrance de plein droit d'une carte de résident pour certains motifs familiaux, le Conseil a jugé, dans sa décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, que ces dispositions n'étaient pas contraires à la liberté du mariage et au droit de mener une vie familiale normale au motif que, « *sous réserve que leur présence ne constitue pas une menace pour l'ordre public, les étrangers perdant le bénéfice de la carte de*

---

<sup>35</sup> *Ibid*, cons. 44.

<sup>36</sup> *Ibid*, cons. 45.

<sup>37</sup> Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, cons. 83. Le commentaire de cette décision précise, sur ce point, que, « *eu égard à la nature des infractions visées, dont plusieurs sont liées au trafic des êtres humains et qui portent toutes un préjudice grave à l'ordre public, il était loisible au législateur de permettre le retrait de la carte de séjour temporaire des personnes passibles de poursuites de ce chef* ».

*résident en application des dispositions critiquées conservent celui de la carte de séjour temporaire, qui leur sera délivrée de plein droit »<sup>38</sup>.*

\* Dans sa décision n° 2017-674 QPC du 1<sup>er</sup> décembre 2017, saisi de dispositions permettant l'assignation à résidence d'une personne étrangère jusqu'à l'exécution de son obligation de quitter le territoire, le Conseil constitutionnel a précisé sa formulation de principe en énonçant qu'« *aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national. Les conditions de leur entrée et de leur séjour peuvent être restreintes par des mesures de police administrative conférant à l'autorité publique des pouvoirs étendus et reposant sur des règles spécifiques. Il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le respect des droits et libertés reconnus à toutes les personnes qui résident sur le territoire de la République. Parmi ces droits et libertés figurent la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le droit au respect de la vie privée protégé par l'article 2 de cette déclaration, et le droit de mener une vie familiale normale, qui résulte du dixième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946* ». Puis, il a notamment jugé qu'« *il était loisible au législateur de ne pas fixer de durée maximale à l'assignation à résidence afin de permettre à l'autorité administrative d'exercer un contrôle sur l'étranger compte tenu de la menace à l'ordre public qu'il représente ou afin d'assurer l'exécution d'une décision de justice* »<sup>39</sup>.

## **2. – Application à l'espèce**

\* Si les députés requérants reprochaient en substance au dispositif expérimental mis en place par l'article 14 de méconnaître le droit à un recours juridictionnel effectif, les droits de la défense et le principe d'égalité devant la loi, le Conseil constitutionnel a commencé par examiner ces dispositions sous l'angle de la liberté d'aller et de venir, du droit au respect de la vie privée et du droit de mener une vie familiale normale, afin de s'assurer qu'elles ne méconnaissaient pas ces exigences constitutionnelles, compte tenu du grand nombre de titres de séjour dont la délivrance ou le renouvellement est susceptible d'être refusé en application de cette instruction « à 360° ».

---

<sup>38</sup> Décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, cons. 39.

<sup>39</sup> Décision n° 2017-674 QPC du 1<sup>er</sup> décembre 2017, *M. Kamel D. (Assignation à résidence de l'étranger faisant l'objet d'une interdiction du territoire ou d'un arrêté d'expulsion)*, paragr. 4 et 9. Voir également, dans le même sens, décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018, précitée, paragr. 87.

Après avoir rappelé le contrôle de conciliation qu'il opère sur les dispositions spécifiquement prises à l'égard des étrangers (paragr. 60), le Conseil a décrit les dispositions en cause (paragr. 61) et identifié l'objectif poursuivi par le législateur à travers l'expérimentation de ce dispositif.

S'appuyant sur les travaux préparatoires, il a relevé à cet égard qu'en prévoyant que, lorsque l'autorité administrative envisage de rejeter la demande de titre présentée par un étranger, elle doit examiner tous les motifs susceptibles de fonder la délivrance de l'un des autres titres de séjour visés par les dispositions contestées, « *le législateur a entendu à la fois faciliter l'admission au séjour de l'étranger dont la situation peut justifier que lui soit reconnu un titre différent de celui faisant l'objet de sa demande initiale, et éviter à l'autorité administrative d'avoir à examiner successivement des demandes de titres de séjour émanant d'une même personne* » (paragr. 62).

Le Conseil constitutionnel s'est ensuite attaché aux conditions de mise en œuvre de l'instruction « à 360° » voulue par le législateur.

S'agissant, d'une part, du paragraphe II de l'article 14, qui impose à l'étranger de fournir à l'autorité administrative, à l'appui de sa demande, l'ensemble des éléments justificatifs nécessaires à l'autorité administrative pour prendre une décision, il a considéré que, « *Sauf à méconnaître les exigences constitutionnelles précitées, ces dispositions doivent s'entendre comme imposant à l'autorité administrative d'informer l'étranger, lors du dépôt de sa demande, qu'il doit transmettre l'ensemble des éléments justificatifs permettant d'apprécier sa situation au regard de tous les motifs susceptibles de fonder la délivrance de l'un des titres de séjour précités* » (paragr. 63).

Cette réserve d'interprétation vise à assurer que, compte tenu du grand nombre de titres concernés, l'instruction de la demande de l'étranger n'intervienne qu'après qu'a été effectivement portée à sa connaissance, dès le dépôt de sa demande, la possibilité que l'administration statue en une seule fois sur l'ensemble des motifs susceptibles de fonder la délivrance de l'un des titres de séjour objet de l'instruction et que l'intéressé a ainsi été mis en mesure de produire l'ensemble des justificatifs s'y rapportant.

À défaut, il ressort du paragraphe IV de l'article 14 que l'étranger qui n'aurait pas anticipé cet examen transversal pourrait se voir opposer une irrecevabilité pour toute nouvelle demande présentée dans l'année qui suit un refus d'admission au séjour, sans que lui soit donnée la possibilité d'y remédier en produisant des éléments relatifs à un titre qu'il n'avait pas envisagé de demander au moment où l'instruction « à 360° » a été réalisée. Ne sont en effet considérés comme des éléments nouveaux rendant recevable une nouvelle demande que les éléments de

fait ou de droit dont « *l'apparition est postérieure à la décision de refus ou s'il est avéré que l'étranger n'a pu en avoir connaissance qu'après cette décision* ».

Sur ce dernier point, le Conseil a relevé, d'autre part, que la faculté ainsi laissée à l'étranger de présenter une nouvelle demande avant l'expiration du délai d'un an à compter d'un refus d'admission au séjour était limitée à l'invocation d'éléments de fait ou de droit nouveaux susceptibles de permettre la délivrance d'un titre de séjour « *de plein droit* » (comme les titres pour motif familial). Considérant que l'exclusion d'une telle faculté pour les autres titres de séjour<sup>40</sup> ne se justifiait pas, il a jugé que les mots « *de plein droit* » figurant à la dernière phrase du premier alinéa du paragraphe IV de l'article 14 étaient contraires à la Constitution (paragr. 64).

Le Conseil constitutionnel en a conclu que, sous la réserve précitée, en adoptant le reste des dispositions contestées, le législateur n'avait pas porté une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et de venir, au droit au respect de la vie privée et au droit de mener une vie familiale normale (paragr. 65).

\* Il a par ailleurs écarté les griefs soulevés par les députés requérants sur le fondement de l'article 16 de la Déclaration de 1789 après avoir relevé, d'une part, que les dispositions relatives à l'examen transversal n'ont ni pour objet ni pour effet de priver l'étranger auquel est opposée l'irrecevabilité d'une nouvelle demande de la possibilité de contester cette décision devant le juge administratif (paragr. 67) et, d'autre part, que « *si le caractère abusif ou dilatoire de la nouvelle demande est présumé, il résulte des termes mêmes des dispositions contestées que l'étranger peut toujours produire des éléments de fait ou de droit nouveaux susceptibles de permettre la délivrance d'un titre de séjour* » (paragr. 68).

Enfin, le grief tiré de l'inégalité de traitement entre les étrangers soumis à l'expérimentation et ceux qui n'y sont pas soumis a été écarté comme inopérant, dès lors que le Conseil juge avec constance qu'une telle différence de traitement « *est la conséquence nécessaire de la mise en œuvre de l'expérimentation* »<sup>41</sup> (paragr. 71).

---

<sup>40</sup> Tels que les titres de séjour pour motif professionnel ou pour motif d'études, qui supposent une appréciation par les autorités compétentes du caractère réel et sérieux des motifs de tels titres.

<sup>41</sup> Pour une application récente, voir la décision n° 2023-855 DC du 16 novembre 2023, *Loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027*, paragr. 105.

## IV. – Le relevé des empreintes digitales et la prise de photographie d'un étranger sans son consentement (article 38)

### A. – Présentation des dispositions contestées

\* Le 3° de l'article L. 142-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) permet la mémorisation et le traitement automatisé des empreintes digitales et de la photographie des étrangers qui sont en situation irrégulière en France, qui font l'objet d'une décision d'éloignement du territoire français ou qui, ayant été contrôlés à l'occasion du franchissement de la frontière en provenance d'un pays tiers aux États parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, ne remplissent pas les conditions d'entrée sur le territoire national.

En effet, afin d'assurer le bon fonctionnement de l'espace Schengen et du règlement « Dublin »<sup>42</sup>, le règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013<sup>43</sup> impose à chaque État membre de relever les empreintes digitales de tous les demandeurs d'asile et des personnes interceptées lors du franchissement irrégulier d'une frontière, âgées d'au moins quatorze ans.

Par ailleurs, sur le territoire français, tout étranger doit être en mesure de présenter ses documents de séjour et, à défaut, peut faire l'objet d'une retenue dans un local de police ou de gendarmerie pour vérification de son droit de circulation ou de séjour en application de l'article L. 813-1 du CESEDA. L'article L. 813-10 du même code précise que *« Si l'étranger ne fournit pas d'éléments permettant d'apprécier son droit de circulation ou de séjour, les opérations de vérification peuvent donner lieu, après information du procureur de la République, à la prise d'empreintes digitales ou de photographies pour établir la situation de cette personne. Les empreintes digitales et photographies sont collectées en vue de l'établissement du droit de circuler ou de séjourner de l'étranger et ne peuvent être mémorisées et faire l'objet d'un traitement automatisé en application du 3° de l'article L. 142-1 que s'il apparaît, à l'issue de la retenue, que l'étranger ne dispose pas d'un droit de circulation ou de séjour »*.

---

<sup>42</sup> Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

<sup>43</sup> Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Le refus de l'étranger de se soumettre à ces opérations de prise d'empreintes et de photographie est sanctionné pénalement :

- s'agissant des étrangers qui sont en situation irrégulière en France ou qui font l'objet d'une décision d'éloignement du territoire français, l'article L. 822-1 du CESEDA punit « *d'un an d'emprisonnement, de 3 750 euros d'amende et de trois ans d'interdiction du territoire français le fait [...] de refuser de se soumettre aux opérations de relevé des empreintes digitales et de prise de photographie* » ;

- s'agissant des étrangers contrôlés lors du franchissement irrégulier d'une frontière Schengen, l'article L. 821-2 du CESEDA prévoit qu' « *Est puni d'un an d'emprisonnement, de 3 750 euros d'amende et de trois ans d'interdiction du territoire français le fait, pour un étranger ayant été contrôlé à l'occasion du franchissement de la frontière en provenance d'un pays tiers aux États parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 sans remplir les conditions d'entrée prévues à l'article 6 du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) ou à l'article L. 311-1, de refuser de se soumettre aux opérations de relevé des empreintes digitales et de prise de photographie dans le cas prévu au 3° de l'article L. 142-1* ».

Cependant, selon l'exposé des motifs du projet de loi, « *de nombreux étrangers en situation irrégulière refusent de donner leurs empreintes digitales, afin d'empêcher leur identification, ce qui a pour conséquences non seulement la difficulté à identifier de manière certaine l'étranger, mais aussi la possibilité qu'existent pour un seul et même individu divers alias, qui ne permettent pas d'apprécier la situation exacte de l'individu au regard du séjour, pour l'autorité administrative, comme pour le juge administratif ou judiciaire* ».

\* Afin de « *renforcer l'efficacité du dispositif en permettant le recours à la contrainte* »<sup>44</sup>, l'article 38 de la loi déferée visait à autoriser le relevé des empreintes digitales et la prise de photographie d'un étranger sans son consentement.

À cette fin, il modifiait l'article L. 331-2 du CESEDA, relatif aux contrôles aux frontières extérieures, pour prévoir que : « *En cas de refus caractérisé de se soumettre au relevé des empreintes digitales et à la prise de photographie prévus au 3° de l'article L. 142-1 par l'étranger contrôlé à l'occasion du franchissement d'une frontière extérieure sans remplir les conditions d'entrée prévues à l'article 6 du règlement 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars*

---

<sup>44</sup> Exposé des motifs du projet de loi.



*2016 précité ou à l'article L. 311-1 du présent code, l'officier de police judiciaire ou, sous contrôle de celui-ci, l'agent de police judiciaire peut, après information du procureur de la République, procéder à cette opération sans le consentement de l'intéressé. L'étranger doit avoir été dûment informé des conséquences de son refus. Le recours à la contrainte, qui ne peut concerner qu'un étranger manifestement âgé d'au moins dix-huit ans, poursuit les objectifs du présent article, est strictement proportionné et tient compte de la vulnérabilité de la personne. L'opération prévue au présent alinéa fait l'objet d'un procès-verbal, qui mentionne le jour et l'heure auxquels il y est procédé. Ce procès-verbal est présenté à la signature de l'étranger intéressé, qui est informé de la possibilité de ne pas le signer. S'il refuse de le signer, mention est faite du refus et des motifs de celui-ci. Le procès-verbal est transmis au procureur de la République, copie en ayant été remise à l'intéressé. L'article L. 821-2 demeure applicable ».*

Il modifiait également l'article L. 813-10 du CESEDA pour prévoir que :  
*« Lorsque le refus de l'étranger de se soumettre aux opérations de relevé des empreintes digitales et de prise de photographies est caractérisé, l'officier de police judiciaire ou, sous contrôle de celui-ci, l'agent de police judiciaire peut, après information du procureur de la République, procéder à cette opération sans le consentement de l'intéressé. L'étranger doit avoir été dûment informé des conséquences de son refus. Le recours à la contrainte, qui ne peut concerner qu'un étranger manifestement âgé d'au moins dix-huit ans, poursuit les objectifs du présent article, est strictement proportionné et tient compte de la vulnérabilité de la personne. Les articles L. 822-1 et L. 824-2 demeurent, selon le cas, applicables ».*

## **B. – Analyse de constitutionnalité**

Les députés requérants reprochaient à ces dispositions de ne pas entourer le recours à la contrainte physique de garanties suffisantes, tenant en particulier à la présence de l'avocat lors des opérations de relevés signalétiques, à l'information de la personne intéressée des conséquences de son refus et à la prise en compte de son éventuelle minorité ou vulnérabilité. Il en résultait, selon eux, une méconnaissance de la liberté individuelle, du principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine ainsi que des exigences de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

### **1. – La jurisprudence constitutionnelle relative au relevé des empreintes digitales et à la prise de photographie**

\* Le Conseil constitutionnel a déjà eu à plusieurs reprises l'occasion de se prononcer sur la conformité à la Constitution de dispositions permettant de

procéder à des prélèvements externes sur des personnes au cours d'une procédure pénale ou administrative.

Il a principalement exercé son contrôle sur le fondement du principe de l'inviolabilité du corps humain et du principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine, auquel il a reconnu valeur constitutionnelle dans sa décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994<sup>45</sup>, ainsi que sur le fondement de l'article 9 de la Déclaration de 1789 qui prohibe toute « *rigueur non nécessaire* » et dont le Conseil a admis l'application à des mesures qui ne mettent pas en cause la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution<sup>46</sup>.

\* Dans sa décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, le Conseil constitutionnel était saisi des dispositions de l'article 55-1 du CPP autorisant les officiers de police judiciaire à procéder, dans le cadre d'une enquête pénale, à des opérations de prélèvements externes sur toute personne susceptible de fournir de renseignements sur les faits en cause ou à l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre l'infraction.

Il a jugé « *qu'il ressort de ses termes mêmes, éclairés par les débats parlementaires, que l'expression "prélèvement externe" fait référence à un prélèvement n'impliquant aucune intervention corporelle interne ; qu'il ne comportera donc aucun procédé douloureux, intrusif ou attentatoire à la dignité des intéressés ; que manque dès lors en fait le moyen tiré de l'atteinte à l'inviolabilité du corps humain ; que le prélèvement externe n'affecte pas davantage la liberté individuelle de l'intéressé ; qu'enfin, le prélèvement étant effectué dans le cadre de l'enquête et en vue de la manifestation de la vérité, il n'impose à la "personne à l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre l'infraction" aucune rigueur qui ne serait pas nécessaire* »<sup>47</sup>.

Si le Conseil n'a pas précisé que la réalisation de ces opérations était soumise au consentement de la personne intéressée, il a pris en compte, pour se prononcer sur le caractère proportionné de la peine prévue en cas de refus de se soumettre au

---

<sup>45</sup> Décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994, *Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal*, cons. 2 : « le Préambule de la Constitution de 1946 a réaffirmé et proclamé des droits, libertés et principes constitutionnels en soulignant d'emblée que : "Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés" ; qu'il en ressort que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle ».

<sup>46</sup> Voir, en ce sens, la décision n° 2020-805 DC du 7 août 2020, *Loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine*, paragr. 8 à 11.

<sup>47</sup> Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, cons. 55.

prélèvement, « *l'absence de voies d'exécution d'office du prélèvement* » ainsi que « *la gravité des faits susceptibles d'avoir été commis* ». Puis il a jugé que « *le législateur n'a pas fixé un quantum disproportionné pour le refus de prélèvement* »<sup>48</sup>.

Dans cette même décision, le Conseil constitutionnel était par ailleurs saisi des dispositions de l'article 706-47-1 du CPP<sup>49</sup> permettant aux officiers de police judiciaire, agissant au cours de l'enquête ou sur commission rogatoire, de faire procéder, sur toute personne contre laquelle il existe des indices graves ou concordants d'avoir commis un viol, une agression sexuelle ou une atteinte sexuelle, à un examen médical et à une prise de sang afin de déterminer si cette personne n'est pas atteinte d'une maladie sexuellement transmissible. Ces dispositions, contrairement à celles de l'article 55-1 du CPP précédemment examinées, prévoyaient que les opérations de prélèvement pouvaient être effectuées sans le consentement de l'intéressé à la demande de la victime ou lorsque son intérêt le justifie.

Pour déclarer ces dispositions conformes à la Constitution, le Conseil constitutionnel a relevé, en premier lieu, « *que les dispositions critiquées prévoient, dans l'intérêt de la victime d'un viol, d'une agression ou d'une atteinte sexuelle, la possibilité de procéder à un simple examen médical et à un simple prélèvement sanguin sur une personne à l'encontre de laquelle il existe des indices graves ou concordants d'avoir commis l'un des actes mentionnés aux articles 222-23 à 222-26 et 227-25 à 227-27 du code pénal ; qu'à défaut de consentement de l'intéressé, l'opération ne peut être pratiquée que sur instructions écrites du procureur de la République ou du juge d'instruction, et seulement à la demande de la victime ou lorsque son intérêt le justifie, notamment, dans cette dernière hypothèse, lorsque la victime est mineure ; que, dans ces conditions, la contrainte à laquelle est soumise la personne concernée n'entraîne aucune rigueur qui ne serait pas nécessaire au regard des autres exigences constitutionnelles en cause et, plus particulièrement, conformément au onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, de la protection de la santé de la victime ; que l'examen médical et le prélèvement sanguin ne portent atteinte ni aux droits de la défense, ni aux exigences du procès équitable, ni à la présomption d'innocence* ». Il a estimé, en deuxième lieu, « *que la liste des infractions fixée au premier alinéa du nouvel article 706-47-1 du code de procédure pénale n'est entachée d'aucune erreur manifeste eu égard à l'objectif que s'est assigné le législateur* ». Enfin, il a énoncé « *qu'il résulte des termes mêmes du troisième alinéa du nouvel article 706-47-1 du code de procédure pénale que l'autorité judiciaire disposera de toute latitude d'appréciation lorsque la victime demandera que soit pratiqué un examen médical ou un prélèvement sanguin*

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, cons. 57.

<sup>49</sup> Ces dispositions sont désormais prévues à l'article 706-47-2 du CPP.

*nonobstant le refus de l'intéressé ; qu'elle pourra en particulier, lorsque la nature de l'infraction ne comporte pas de risque pour la santé de la victime, ne pas donner suite à la demande de celle-ci »<sup>50</sup>.*

Comme le souligne le commentaire de la décision, compte tenu de l'ensemble de ces éléments, *« la contrainte à laquelle est soumise la personne concernée n'entraîne, pour paraphraser l'article 9 de la Déclaration de 1789, "aucune rigueur non nécessaire" au regard des autres exigences constitutionnelles en cause et, plus particulièrement, de la protection de la santé la victime. Dans les cas (s'il s'en trouve) où la nature de l'acte en cause n'implique aucun risque pour la santé de la victime (en raison de l'absence de contact physique), il appartiendra à l'autorité judiciaire de ne pas prescrire l'examen, même à la demande de la victime. En effet, les requérants se méprenaient sur la portée de la loi en soutenant que l'autorité judiciaire ne disposerait d'aucune latitude d'appréciation lorsque la victime demande que soit pratiqué un examen médical ou un prélèvement sanguin nonobstant le refus de l'intéressé ».*

\* Dans sa décision n° 2007-557 DC du 15 novembre 2007, le Conseil constitutionnel était saisi de dispositions permettant le recours aux empreintes génétiques des individus demandeurs de visa (ou « tests ADN ») afin de prouver leur filiation maternelle dans le cadre d'une procédure de regroupement familial.

Les requérants soutenaient notamment que le recours aux empreintes génétiques à des fins de police administrative pour priver certaines personnes de l'accès à un droit constitutionnellement garanti portait une atteinte disproportionnée au principe du respect de la dignité humaine.

Pour écarter ce grief, le Conseil a relevé que, *« contrairement à ce que soutiennent les requérants, en autorisant ce mode supplétif de preuve d'un lien de filiation, le dispositif critiqué n'instaure pas une mesure de police administrative ; qu'en outre, la loi n'autorise pas l'examen des caractéristiques génétiques du demandeur de visa mais permet, à la demande de ce dernier ou de son représentant légal, son identification par ses seules empreintes génétiques dans des conditions proches de celles qui sont prévues par le deuxième alinéa de l'article 16-11 du code civil ; qu'il s'ensuit que le grief tiré de l'atteinte au principe du respect de la dignité de la personne humaine consacré par le Préambule de 1946 manque en fait »<sup>51</sup>.*

\* Dans sa décision n° 2010-25 QPC du 16 septembre 2010, le Conseil constitutionnel était saisi des dispositions de l'article 706-54 du CPP permettant

---

<sup>50</sup> Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 précitée, cons. 49 à 51.

<sup>51</sup> Décision n° 2007-557 DC du 15 novembre 2007, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*, cons. 18.

à un officier de police judiciaire de décider d'office d'un prélèvement biologique aux fins de rapprochement ou d'enregistrement au fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG).

Il a tout d'abord relevé qu' « *un tel acte, nécessairement accompli dans le cadre d'une enquête ou d'une instruction judiciaires, est placé sous le contrôle du procureur de la République ou du juge d'instruction lesquels dirigent son activité conformément aux dispositions du code de procédure pénale ; que les empreintes peuvent être retirées du fichier sur instruction du procureur de la République ; qu'enfin, aux termes du premier alinéa de l'article 706-54, le fichier est placé sous le contrôle d'un magistrat ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 66 de la Constitution doit être écarté* ». Il a ensuite constaté que « *le prélèvement biologique visé aux deuxième et troisième alinéas de l'article 706-54 ne peut être effectué sans l'accord de l'intéressé ; que, selon le quatrième alinéa du paragraphe I de l'article 706-56, lorsqu'il n'est pas possible de procéder à un prélèvement biologique sur une personne, l'identification de son empreinte génétique peut être réalisée à partir de matériel biologique qui se serait naturellement détaché de son corps ; qu'en tout état de cause, le prélèvement n'implique aucune intervention corporelle interne ; qu'il ne comporte aucun procédé douloureux, intrusif ou attentatoire à la dignité des personnes* ». Il a enfin énoncé que « *selon le premier alinéa de l'article 706-54, le fichier n'est constitué qu'en vue de faciliter l'identification et la recherche des auteurs de certaines infractions ; qu'à cette fin, le cinquième alinéa de cet article prescrit que : "Les empreintes génétiques conservées dans ce fichier ne peuvent être réalisées qu'à partir de segments d'acide désoxyribonucléique non codants, à l'exception du segment correspondant au marqueur du sexe" ; qu'ainsi, la disposition contestée n'autorise pas l'examen des caractéristiques génétiques des personnes ayant fait l'objet de ces prélèvements mais permet seulement leur identification par les empreintes génétiques* ».

Il a déduit de tout ce qui précède que les griefs tirés de l'atteinte à l'inviolabilité du corps humain, au principe du respect de la dignité de la personne humaine et à la liberté individuelle manquaient en fait<sup>52</sup>.

Dans la même décision, le Conseil a examiné l'article 706-56 du CPP, critiqué par les requérants au motif que le premier alinéa de son paragraphe II sanctionnait pénalement le refus de prélèvement. Le dernier alinéa du paragraphe I de cet article prévoyait que, « *Lorsqu'il s'agit d'une personne condamnée pour crime ou pour un délit puni de dix ans d'emprisonnement, le prélèvement peut être effectué sans l'accord de l'intéressé sur réquisitions écrites du procureur de la République* ».

---

<sup>52</sup> Décision n° 2010-25 QPC du 16 septembre 2010, *M. Jean-Victor C. (Fichier empreintes génétiques)*, cons. 12 à 15.

Le Conseil a jugé « *qu'en punissant le refus de prélèvement biologique par une peine maximale d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende en principe, et de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende lorsque le refus est opposé par une personne condamnée pour crime, le législateur n'a pas institué une peine manifestement disproportionnée ; que la réitération du refus à des périodes et en des circonstances différentes peut donner lieu à des poursuites et des condamnations distinctes sans méconnaître le principe non bis in idem ; qu'enfin, le délit prévu par le paragraphe II de l'article 706-56 ne figure pas dans les infractions mentionnées à l'article 706-55 autorisant le prélèvement biologique ; qu'il s'ensuit que les dispositions du paragraphe II de l'article 706-56 ne portent atteinte à aucun des droits et libertés invoqués* »<sup>53</sup>.

Le Conseil a ensuite déclaré conforme à la Constitution l'article 706-56 du CPP en son entier, sans que toutefois sa décision ne contienne de motif portant spécifiquement sur le dernier alinéa de son paragraphe I autorisant les prélèvements sans consentement pour les personnes condamnées pour un crime ou un délit puni de dix ans d'emprisonnement.

Selon le commentaire de cette décision, « *Dans la lignée de ces précédents, la décision écarte les griefs tirés de l'inviolabilité du corps humain et du principe de sauvegarde de la dignité humaine, auxquels le Conseil joint la protection de la liberté individuelle* ». Il précise que parmi les arguments avancés pour justifier ce rejet figure le fait que le prélèvement biologique ne peut être effectué sans l'accord de l'intéressé et ajoute que : « *Le fait que le refus opposé au prélèvement soit pénalement sanctionné ne remet pas en cause la nécessité de cet accord. Cette règle ne souffre qu'une seule exception, prévue à l'article 706-56, I, alinéa 5, du code de procédure pénale, en ce qui concerne les personnes condamnées pour crime ou pour un délit puni de dix ans d'emprisonnement* ».

\* Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a rendu deux décisions relatives à des dispositifs susceptibles de s'appliquer à des personnes mineures de nationalité étrangère.

- Dans sa décision n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019, le Conseil constitutionnel a été saisi des dispositions de l'article 388 du code civil autorisant le recours à un examen radiologique osseux aux fins de contribuer à la détermination de l'âge d'une personne, sous réserve du consentement de l'intéressé.

Pour écarter le grief tiré de la méconnaissance du principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine et de l'inviolabilité du corps humain, il a relevé

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, cons. 25.

que « *Les examens radiologiques osseux contestés visent uniquement à déterminer l'âge d'une personne et ne peuvent être réalisés sans son accord. Ils n'impliquent aucune intervention corporelle interne et ne comportent aucun procédé douloureux, intrusif ou attentatoire à la dignité des personnes* ». Il en a déduit que ces griefs manquaient en fait<sup>54</sup>.

- Dans sa décision n° 2019-797 QPC du 26 juillet 2019, le Conseil constitutionnel était saisi de dispositions créant un traitement automatisé comportant les empreintes digitales et la photographie des ressortissants étrangers qui se déclarent mineurs non accompagnés.

Il a contrôlé ces dispositions au regard notamment de l'exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant, qui impose que les mineurs présents sur le territoire national bénéficient de la protection légale attachée à leur âge.

Pour juger que cette exigence constitutionnelle n'était pas méconnue, il a en particulier relevé que « *la majorité d'un individu ne saurait être déduite ni de son refus opposé au recueil de ses empreintes ni de la seule constatation, par une autorité chargée d'évaluer son âge, qu'il est déjà enregistré dans le fichier en cause ou dans un autre fichier alimenté par les données de celui-ci* »<sup>55</sup>.

\* Enfin, dans sa décision n° 2022-1034 QPC du 10 février 2023, le Conseil constitutionnel était saisi de dispositions autorisant, dans le cadre d'une enquête de flagrance, le recours à la contrainte pour procéder aux opérations de prise d'empreintes ou de photographie d'une personne majeure ou d'une personne mineure manifestement âgée d'au moins treize ans entendue sous le régime de la garde à vue ou de l'audition libre.

Pour apprécier si le recours à la contrainte ainsi autorisé entravait par une rigueur non nécessaire la liberté personnelle ou méconnaissait les droits de la défense, le Conseil a en premier lieu souligné qu'« *en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu faciliter l'identification des personnes mises en cause au cours d'une enquête pénale* » et qu'il « *a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions* ».

En deuxième lieu, il s'est attaché à déterminer les garanties entourant les opérations de prise d'empreintes ou de photographies sans le consentement de l'intéressé. À cet égard, il a relevé qu'il ne peut y être procédé « *qu'avec l'autorisation écrite du procureur de la République, qui doit être saisi d'une*

---

<sup>54</sup> Décision n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019, *M. Adama S. (Examens radiologiques osseux aux fins de détermination de l'âge)*, paragr. 18.

<sup>55</sup> Décision n° 2019-797 QPC du 26 juillet 2019, *Unicef France et autres (Création d'un fichier des ressortissants étrangers se déclarant mineurs non accompagnés)*, paragr. 7.

*demande motivée par l'officier de police judiciaire » et que « cette autorisation ne peut être délivrée par ce magistrat que si ces opérations constituent l'unique moyen d'identifier une personne qui refuse de justifier de son identité ou fournit des éléments d'identité manifestement inexacts et à l'encontre de laquelle il existe des raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre un crime ou un délit puni d'au moins trois ans d'emprisonnement et, lorsqu'elle est mineure, d'au moins cinq ans d'emprisonnement ». En outre, il a constaté l'existence de garanties spécifiques lorsque la personne mise en cause est mineure puisque, dans cette hypothèse, « l'officier ou l'agent de police judiciaire doit préalablement s'efforcer d'obtenir son consentement et l'informer, en présence de son avocat, des peines encourues en cas de refus de se soumettre à ces opérations et de la possibilité d'y procéder sans son consentement ».*

En troisième lieu, le Conseil a observé que « l'officier de police judiciaire ou, sous son contrôle, l'agent de police judiciaire ne peut recourir à la contrainte que dans la mesure strictement nécessaire et de manière proportionnée, en tenant compte, le cas échéant, de la vulnérabilité de la personne ainsi que de la situation particulière du mineur ».

Cependant, le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions contestées ne pouvaient pas, au regard de ces seuls éléments, être déclarées conformes à la Constitution.

C'est pourquoi, d'une part, il a formulé une réserve d'interprétation selon laquelle « les opérations de prise d'empreintes digitales ou palmaires ou de photographies sans le consentement de la personne, qu'elle soit mineure ou majeure, ne sauraient, sans priver de garanties légales les exigences constitutionnelles précitées, être effectuées hors la présence de son avocat, des représentants légaux ou de l'adulte approprié ». Il a ainsi imposé la présence de l'avocat de la personne mise en cause en cas de relevé signalétique sous contrainte.

D'autre part, le Conseil a constaté que « les dispositions contestées permettent de recourir à la contrainte dans le cadre du régime de l'audition libre alors que le respect des droits de la défense dans ce cadre exige que la personne intéressée soit entendue sans contrainte et en droit de quitter à tout moment les locaux où elle est entendue ». Il en a déduit que la possibilité d'effectuer un prélèvement sous contrainte lors d'une audition libre était contraire à la Constitution. Les opérations de relevés signalétiques ne peuvent donc être effectuées sans le consentement de la personne mise en cause que lorsque celle-ci est entendue sous le régime de la garde à vue<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> Décision n° 2022-1034 QPC du 10 février 2023, *Syndicat de la magistrature et autres (Placement ou maintien en détention provisoire des mineurs et relevés signalétiques sous contrainte)*, paragr. 20 à 24.



## 2. – L'application à l'espèce

Le Conseil constitutionnel a contrôlé les dispositions contestées sur le fondement des articles 2, 4 et 9 de la Déclaration de 1789, dont il résulte le principe selon lequel « *la liberté personnelle ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire* » (paragr. 137).

Après avoir décrit l'objet de ces dispositions (paragr. 138 et 139), il a constaté que, en les adoptant, le législateur avait entendu faciliter l'identification des étrangers en situation irrégulière et qu'il avait ainsi poursuivi l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière, qui participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public (paragr. 140).

Toutefois, le Conseil a constaté, d'une part, que « *ces dispositions se bornent à prévoir que l'officier de police judiciaire qui décide de procéder à la prise d'empreintes ou de photographie sans le consentement de l'intéressé en informe préalablement le procureur de la République* ». Ainsi, à la différence du dispositif prévu dans le cadre de la garde à vue qu'il avait examiné dans sa décision n° 2022-1034 QPC du 10 février 2023 précitée, « *Ces opérations ne sont [...] ni soumises à l'autorisation de ce magistrat, saisi d'une demande motivée en ce sens, ni subordonnées à la démonstration qu'elles constituent l'unique moyen d'identifier la personne qui refuse de s'y soumettre* » (paragr. 141).

D'autre part, le Conseil a relevé que « *ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition ne prévoient que, lorsque la personne contrôlée ou retenue a demandé l'assistance d'un avocat, la prise d'empreintes digitales ou de photographie sans son consentement doit être effectuée en la présence de ce dernier* » (paragr. 142). Dans sa décision n° 2022-1034 QPC précitée, il avait pourtant, par le biais d'une réserve d'interprétation, imposé la présence de l'avocat en cas de relevé signalétique sous contrainte d'une personne entendue sous le régime de la garde à vue.

Le Conseil constitutionnel en a déduit que les dispositions contestées privaient de garanties légales les exigences résultant des articles 2, 4 et 9 de la Déclaration de 1789 (paragr. 143). Dès lors, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, il a déclaré ces dispositions contraires à la Constitution (paragr. 144).