

Paris, le 17 janvier 2024

**OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT**  
**sur la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration**

Le Conseil constitutionnel a été saisi par le Président de la République et la présidente de l'Assemblée nationale de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration. Il a également été saisi d'un recours d'au moins soixante députés et d'un recours d'au moins soixante sénateurs contre cette loi. Ces recours, qui critiquent les articles 1<sup>er</sup>, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 24, 25, 26, 32, 33, 35, 37, 38, 39, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 58, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 76, 77 et 81 de la loi, appellent, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

\*\*\*

**I. Sur les dispositions contestées**

**1. Sur l'article 1<sup>er</sup>**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi déférée insère, dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, des articles L. 123-1 et L. 123-2.

L'article L. 123-1 dispose que les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration et d'intégration font l'objet d'un débat annuel au Parlement.

A cette fin, il prévoit que le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> juin de chaque année, un rapport comportant un ensemble de données statistiques portant sur les dix années précédentes, pour la métropole et les outre-mer.

Ces données portent sur le nombre de visas accordés pour chaque catégorie de visas et celui des demandes rejetées, le nombre de titres de séjour accordés pour chaque catégorie de titres et celui des demandes rejetées et des renouvellements refusés, le nombre d'étrangers admis au titre du regroupement familial et des autres formes de rapprochement familial, le nombre d'étrangers admis aux fins d'immigration de travail, 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 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'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, le nombre d'attestations d'accueil présentées pour validation et le nombre d'attestations d'accueil validées, 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 de gestion concertée des flux migratoires et de codéveloppement, le nombre de contrats d'intégration républicaine souscrits 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 d'acquisitions de la nationalité française, pour chacune des procédures, des indicateurs permettant d'estimer le nombre d'étrangers se trouvant en situation irrégulière sur le territoire français, 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, une évaluation qualitative du respect des orientations fixées par le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile, une indication du 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 et une évaluation de l'application des accords internationaux conclus avec les pays d'émigration ainsi qu'avec leurs organismes de sécurité sociale.

Il est également prévu que le Gouvernement présente, dans ce rapport, les conditions démographiques, économiques, géopolitiques, sociales et culturelles dans lesquelles s'inscrit la politique nationale d'immigration et d'intégration. Le rapport précise, en outre, les capacités d'accueil de la France et rend compte des actions qu'il mène pour que la politique 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. Enfin, sont jointes au rapport les observations de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (« OFII ») ainsi que celles de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (« Ofpra ») qui indique l'évolution de la situation dans les pays considérés comme des pays d'origine sûrs.

L'article L. 123-2 énonce 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, l'objectif en matière d'immigration familiale étant établi dans le respect des principes qui s'attachent à ce droit.

Les députés requérants soutiennent que les dispositions de l'article L. 123-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, en ce qu'elles prescrivent la remise d'un rapport par le Gouvernement au Parlement sur les orientations de la politique d'immigration et d'intégration, suivi d'un débat au Parlement, méconnaissent les modalités de fixation de l'ordre du jour des assemblées parlementaires définies par l'article 48 de la Constitution.

Les sénateurs requérants les rejoignent dans cette critique. Ils ajoutent que l'article L. 123-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est dépourvu de portée normative et, pour ce motif, contraire à la Constitution. Subsidiairement, ils font valoir que ces dispositions, qui reviennent à instaurer des quotas pour le nombre d'étrangers accueillis en France, méconnaissent le principe d'égalité devant la loi, en ce que deux étrangers placés dans la même situation pourraient faire l'objet de décisions différentes selon que leur demande de documents d'entrée ou de séjour en France aurait été présentée avant ou après que le quota soit atteint, ainsi que le droit de mener une vie familiale normale.

En premier lieu, les dispositions de l'article L. 123-1, qui se bornent à prévoir la remise au Parlement d'un rapport établi chaque année par le Gouvernement, ne méconnaissent aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle et ne sont d'ailleurs pas contestées par les requérants.

En second lieu, il résulte des termes mêmes de la seconde phrase de l'article L. 123-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile que le « *nombre des étrangers admis à s'installer durablement en France, pour chacune des catégories de séjour à l'exception de l'asile* », qu'il revient au Parlement de déterminer « *pour les trois années à venir* » en vertu de la

première phrase de cet article s'entend comme un « *objectif en matière d'immigration* ».

Par suite, ne peuvent qu'être écartés les griefs tirés de ce que ces dispositions porteraient atteinte au principe d'égalité et au droit de mener une vie familiale normale.

En outre, en ce qu'il prévoit que le Parlement fixe, par période triennale, des objectifs chiffrés en matière d'immigration, l'article L. 123-2 n'est pas dépourvu de portée normative au sens de votre jurisprudence relative au principe de normativité de la loi (décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, cons. 12 ; décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, cons. 8), laquelle reste d'une « *application limitée* », selon les termes du commentaire aux cahiers de la décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010 (p. 14).

## 2. Sur l'article 2

Dans sa version en vigueur, le premier alinéa de l'article L. 333-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile impose à l'entreprise de transport aérien ou maritime qui a acheminé un étranger dont l'entrée en France est refusée de le ramener sans délai, à la requête des autorités chargées du contrôle des personnes à la frontière, au point où il a commencé à utiliser le moyen de transport de cette entreprise. Il prévoit qu'en cas d'impossibilité, l'étranger est ramené dans l'Etat qui a délivré le document de voyage avec lequel il a voyagé ou en tout autre lieu où il peut être admis.

L'article 2 de la loi déferée complète cet article par un alinéa qui précise que, dans le cas où l'entreprise de transport aérien ou maritime se trouve dans l'impossibilité de réacheminer l'étranger en raison du comportement récalcitrant de l'intéressé, seules les autorités chargées du contrôle des personnes à la frontière sont compétentes pour l'y contraindre.

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions n'ont aucun lien avec les articles du projet de loi initial et qu'elles ont par suite été introduites dans la loi déferée en méconnaissance de la règle de procédure prévue au premier alinéa de l'article 45 de la Constitution.

Leur grief n'est pas fondé.

Aux termes de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : « *Sans préjudice de l'application des 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 appartient au Conseil constitutionnel 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.

La loi déferée a pour origine le projet de loi déposé le 1<sup>er</sup> février 2023 sur le bureau du Sénat, première assemblée saisie. Ce projet comportait vingt-sept articles répartis en six titres.

Son titre I<sup>er</sup> tendait à assurer une meilleure intégration des étrangers en France par le travail et par la langue. Il conditionnait la première délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle à la connaissance d'un niveau minimal de français, organisait la contribution des employeurs à la formation en français des travailleurs étrangers allophones, prévoyait l'expérimentation d'une carte de séjour temporaire comportant la mention « *travail dans des métiers en tension* », instaurait un dispositif d'accès au marché du travail sans délai pour les demandeurs d'asile devant, de manière probable eu égard à leur nationalité, obtenir une protection internationale en France, conditionnait

la création d'une entreprise individuelle à la régularité du séjour en France de son fondateur, transformait le « passeport talent » en carte de séjour pluriannuelle portant la mention « talent », créait une nouvelle carte de séjour pluriannuelle « talent – professions médicales et de la pharmacie » et instituait une amende administrative sanctionnant les employeurs d'étrangers ne détenant pas un titre les autorisant à travailler en France.

Son titre II visait à améliorer le dispositif d'éloignement des étrangers constituant une menace grave pour l'ordre public. Il aménageait le régime de protection contre l'expulsion dont bénéficient certains étrangers en application de l'article L. 631-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, afin de permettre d'y passer outre en cas de condamnation pénale grave, facilitait le prononcé par le juge pénal de la peine complémentaire d'interdiction du territoire français, réduisait le champ des protections contre les décisions portant obligation de quitter le territoire français, autorisait le recours à la coercition pour le relevé des empreintes digitales et la prise de photographies des étrangers en séjour irrégulier ou contrôlés à l'occasion du franchissement de la frontière sans satisfaire aux conditions d'entrée sur le territoire français, interdisait le placement en centre de rétention administrative de tout étranger mineur de moins de seize ans, imposait à l'étranger qui demande un titre de séjour de s'engager à respecter les principes de la République et rendait possible le refus, le retrait ou le non-renouvellement de certains titres de séjour pour de nouveaux motifs liés au comportement de l'étranger concerné.

Son titre III avait pour objet de sanctionner plus durement l'exploitation des migrants et de mieux contrôler les frontières. transformait en crime, lorsqu'il est commis en bande organisée, le fait de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers d'un étranger en France, aggravait les peines encourues par les personnes qui louent des logements insalubres à des étrangers en situation irrégulière, adaptait le droit interne au règlement (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS), permettait aux agents de la police aux frontières d'inspecter visuellement des voitures particulières en zone frontalière et créait un nouveau motif de refus de délivrance d'un visa dans le cas où le demandeur, ayant fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire national depuis moins de cinq ans, n'apporte pas la preuve qu'il a quitté le territoire français dans ce délai.

Son titre IV réformait le système de l'asile. Il prévoyait la création, sur l'ensemble du territoire français, de pôles territoriaux dénommés « France asile », chargés de simplifier le parcours administratif des demandeurs d'asile et adaptait l'organisation et les procédures de jugement de la Cour nationale du droit d'asile afin de lui permettre de faire face à l'ampleur du contentieux de l'asile.

Son titre V simplifiait les règles de la procédure administrative contentieuse dans les litiges relatifs à l'entrée et au séjour sur le territoire français et à l'éloignement des étrangers et portait de vingt-quatre à quarante-huit heures le délai imparti au juge des libertés et de la détention pour statuer sur la prolongation du maintien d'un étranger en zone d'attente, lorsque le nombre d'étrangers placés simultanément en zone d'attente est trop important.

Son titre VI prévoyait des dispositions d'application outre-mer.

Au cas présent, d'une part, l'article L. 333-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, que modifie l'article 2 de la loi déferée, fait partie du titre III (« *Contrôles aux frontières et refus d'entrée sur le territoire français* ») du livre III (« *Entrée en France* ») de la partie législative de ce code et assigne des obligations aux entreprises de transport aérien ou maritime qui acheminent des étrangers en France.

Or, le titre III du projet de loi initial, portant sur le contrôle des frontières, comportait un article 16 qui modifiait l'article L. 821-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, lequel rend passible d'une amende administrative les entreprises de transport aérien ou maritime qui débarquent sur le territoire français, en provenance d'un État qui n'est pas partie à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, un étranger non ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, de la République d'Islande, de la Principauté du Liechtenstein, du Royaume de Norvège ou de la Confédération suisse démunie du document de voyage et, le cas échéant, du visa requis par la loi ou l'accord international qui lui est applicable en raison de sa nationalité ou qui débarquent, dans le cadre du transit, un étranger non ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, de la République d'Islande, de la Principauté du Liechtenstein, du Royaume de Norvège ou de la Confédération suisse démunie du document de voyage ou du visa requis par la loi ou l'accord international qui lui est applicable compte tenu de sa nationalité et de sa destination.

L'article 2 de la loi déferée, comme l'article 16 du projet de loi initial, sont donc relatifs aux obligations assignées aux entreprises de transport aérien ou maritime qui acheminent des étrangers en France, au regard de la réglementation sur l'entrée sur le territoire national.

D'autre part, l'article 2 de la loi déferée a pour objet de prévoir que seules les autorités chargées du contrôle des personnes à la frontière sont compétentes pour contraindre un étranger à être réacheminé par l'entreprise de transport aérien ou maritime qui l'a acheminé en France, lorsque l'intéressé manifeste un comportement récalcitrant. Or, l'article 11 du projet de loi initial concernait également la situation d'étrangers ne remplissant pas les conditions d'entrée sur le territoire français et manifestant un comportement récalcitrant, caractérisé par le refus de se soumettre au relevé des empreintes digitales et à la prise de photographie.

### 3. Sur l'article 14

S'inspirant des propositions n° 5 et n° 6 formulées par le Conseil d'Etat dans son étude de mars 2020 intitulée « *20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous* »<sup>1</sup>, l'article 14 de la loi déferée, qui est issu d'un amendement parlementaire<sup>2</sup>, prévoit qu'à titre expérimental, lorsque l'autorité administrative envisage de refuser de délivrer ou de renouveler un titre de séjour pour motif professionnel, pour motif d'études, pour motif familial, pour certains motifs humanitaires ou pour l'un des motifs prévus 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 et peut, à l'issue de la procédure d'examen, délivrer au demandeur, sous réserve de son accord, un titre de séjour différent de celui qui faisait l'objet de sa demande initiale.

Il résulte des termes mêmes de l'article 14 que l'étranger est informé de la mise en œuvre de cette procédure expérimentale, avant même sa mise en œuvre, dès lors que le paragraphe II de cet article prévoit que l'intéressé est invité à transmettre, à l'appui de sa demande, l'ensemble des éléments justificatifs nécessaires à l'autorité administrative pour prendre une décision au regard de l'ensemble des motifs susceptibles de justifier la délivrance d'un titre de séjour.

---

<sup>1</sup> La proposition n° 5 consistait à « *Poser le principe selon lequel l'administration procède à un examen exhaustif du droit au séjour du demandeur, qui a l'obligation de présenter l'ensemble des éléments susceptibles de lui permettre de bénéficier d'un titre de séjour* » et la proposition n° 6 consistait à « *Fixer comme corollaire que l'examen d'une nouvelle demande de titre de séjour, après un premier refus, ne porte que sur les éléments et faits nouveaux* »

<sup>2</sup> Amendement n° COM-38 rect. ter présenté le 14 mars 2023 par M. Reichardt, sénateur, et autres.

Le même article prévoit que, dans les cas où l'autorité administrative a opposé, moins d'un an auparavant, un refus d'admission au séjour examiné selon ces modalités, elle déclare irrecevable toute nouvelle demande présentée par l'étranger. Le caractère abusif ou dilatoire de cette nouvelle demande est présumé et justifie le refus de l'enregistrer. L'étranger demandeur peut néanmoins combattre cette présomption en faisant état d'éléments de fait ou de droit nouveaux susceptibles de permettre la délivrance d'un titre de séjour de plein droit.

L'expérimentation sera mise en œuvre dans au moins cinq et au plus dix départements pour une durée maximale de trois ans.

Les députés requérants soutiennent que « *cet article témoigne d'une erreur manifeste du législateur* » en ce qu'aucun moyen n'a été fourni aux préfetures appelées à participer à l'expérimentation. Ils invoquent également une différence de traitement entre étrangers, selon que les intéressés seront ou non concernés par l'expérimentation. Enfin, ils font valoir que les dispositions contestées portent atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif et aux droits de la défense, en ce qu'elles permettent à l'autorité administrative de déclarer irrecevables les demandes de titre de séjour en présumant qu'elles revêtent un caractère abusif ou dilatoire et en s'abstenant de conférer au juge administratif, appelé à connaître des recours contre ces décisions, les pouvoirs d'un juge de plein contentieux.

Aucun de ces griefs n'est fondé.

En premier lieu, et en tout état de cause, il n'appartenait pas à la loi déferée de définir les moyens alloués aux services de l'Etat appelés à participer à l'expérimentation.

En deuxième lieu, aux termes de l'article 37-1 de la Constitution, créé par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République : « *La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ».

D'une part, ces dispositions ne comportent aucune restriction quant à l'objet de l'expérimentation. Rien ne s'oppose, par conséquent, à ce qu'une expérimentation porte sur les modalités d'instruction des demandes de titre de séjour.

D'autre part, les dispositions de l'article 37-1 de la Constitution permettent au Parlement d'autoriser, dans la perspective de leur éventuelle généralisation, des expérimentations dérogeant, pour un objet et une durée limités, au principe d'égalité devant la loi (décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004, cons. 9 ; décision n° 2007-557 DC du 15 novembre 2007, cons. 13). Par suite, ne peut qu'être écarté le grief tiré de l'inégalité de traitement entre les étrangers soumis à une expérimentation au sens de l'article 37-1 de la Constitution et ceux qui n'y sont pas soumis, dans la mesure où cette inégalité est la conséquence nécessaire de la mise en œuvre de l'expérimentation (décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, paragr. 313 ; décision n° 2023-855 DC du 16 novembre 2023, paragr. 105).

En troisième lieu, sont garantis, par les dispositions de l'article 16 de la Déclaration de 1789, les droits de la défense (décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, cons. 24) ainsi que le droit à exercer un recours juridictionnel effectif (décision n° 2014-375 QPC du 21 mars 2014, cons. 5). De manière générale, les étrangers doivent bénéficier de l'exercice de recours assurant la garantie des droits et libertés qui sont reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République (décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, cons. 3).

En l'espèce, d'une part, une décision d'irrecevabilité ne pourra être légalement prise sur le fondement des dispositions du IV de l'article 14 de la loi déferée adoptée que si l'administration établit avoir examiné une première demande de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour présentée par le même demandeur, au cours de l'année précédant la nouvelle demande, selon la procédure particulière prévue au I du même article.

D'autre part, il résulte des termes mêmes des dispositions du IV de l'article 14 qu'elles n'instituent pas une présomption irréfutable. Ainsi, elles ne font pas obstacle à ce que l'étranger dont une première demande a fait l'objet d'un refus à l'issue d'un examen exhaustif fasse état de tout élément de droit ou de tout élément de fait nouveau susceptible de permettre la délivrance d'un titre de séjour de plein droit. Le législateur a précisé, sur ce point, qu'un élément est nouveau si son apparition est postérieure à la décision de refus ou s'il est avéré que l'étranger n'en a eu connaissance qu'après cette décision.

Enfin, il va de soi que l'étranger auquel sera notifiée une décision d'irrecevabilité de sa demande sur le fondement des dispositions du IV de l'article 14 de la loi déferée conserve la possibilité de contester cette décision devant le juge administratif, dans le cadre d'un recours en excès de pouvoir. Dans ce cadre, sa contestation pourra porter sur l'absence d'une décision de refus prise à l'issue d'un examen exhaustif de sa situation et sur le refus de l'administration de prendre en considération les éléments de fait ou de droit nouveaux dont il aurait fait état.

La solution qui prévaudra est donc analogue à celle que retient le Conseil d'Etat, statuant au contentieux à propos du refus d'enregistrer une demande de titre de séjour, motif pris du caractère incomplet du dossier. Il considère en effet que le refus d'enregistrer la demande ne constitue pas une décision faisant grief susceptible d'être déferée au juge de l'excès de pouvoir lorsque le dossier est effectivement incomplet, ce qui implique, *a contrario*, que le recours en excès de pouvoir est recevable lorsque le dossier n'était pas incomplet (CE, 28 janvier 1998, *Mbedi Ebelle*, n° 158973, T. pp. 672-949-1075 ; CE (avis), 10 octobre 2023, *Rahman*, n° 472831, aux T.).

Les conclusions à fin d'annulation de la décision d'irrecevabilité pourront en outre être assorties, le cas échéant, de conclusions à fin d'injonction, tendant à ce que l'administration réexamine sa demande dans un délai déterminé.

Enfin, il ne saurait résulter aucune méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif de la seule circonstance que le législateur n'aurait pas soumis les recours en cause au régime des recours de plein contentieux.

#### 4. Sur l'article 17

L'article 17 de la loi déferée, issu d'un amendement parlementaire<sup>3</sup>, insère dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile un article L. 822-1 A qui punit de la peine de 3 750 € d'amende et de la peine complémentaire d'interdiction du territoire français le fait, pour tout étranger âgé de plus de dix-huit ans, de séjourner en France au-delà de la durée autorisée par son visa ou en méconnaissance de l'obligation qui lui est faite de détenir certains documents pour tout séjour d'une durée supérieure à trois mois, lorsque l'infraction a été constatée lors d'une procédure de retenue aux fins de vérification du droit de circulation ou de séjour, dans les conditions prévues aux articles L. 813-1 à L. 813-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions n'ont aucun lien avec les

---

<sup>3</sup> Amendement n° 64 rect. *ter* présenté le 6 novembre 2023 par Mme Boyer et autre, sénateurs.

articles du projet de loi initial et qu'elles ont par suite été introduites dans la loi déferée en méconnaissance de la règle de procédure prévue au premier alinéa de l'article 45 de la Constitution.

Toutefois, d'une part, en ce qu'il prévoit que l'action publique pour la répression du délit de séjour irrégulier rétabli dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne peut être mise en mouvement que lorsque les faits ont été constatés à l'occasion d'une procédure de retenue aux fins de vérification du droit à la circulation ou du droit de séjour, l'article 17 n'est pas dépourvu de lien avec l'article 11 du projet de loi initial qui modifiait l'article L. 813-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui est relatif au déroulement de cette procédure.

D'autre part, le rétablissement du délit de séjour irrégulier n'apparaît pas non plus dépourvu de lien avec les dispositions de l'article 14 du projet de loi qui aggravaient la répression de l'infraction d'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers d'un étranger en France.

Enfin, l'auteur du délit de séjour irrégulier encourant, outre une amende, la peine complémentaire l'interdiction du territoire français, les dispositions contestées ne sont pas sans lien avec les dispositions du III de l'article 9 du projet de loi initial qui tendaient à faciliter l'application d'une telle peine.

## 5. Sur l'article 35

L'article L. 631-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que l'autorité administrative peut décider d'expulser un étranger lorsque sa présence en France constitue une menace grave pour l'ordre public, sous réserve des conditions propres aux étrangers mentionnés aux articles L. 631-2 et L. 631-3 du même code.

Dans sa rédaction en vigueur, l'article L. 631-2 dresse une liste des ressortissants étrangers qui ne peuvent faire l'objet d'une décision d'expulsion que si cette mesure constitue une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat ou la sécurité publique, sous réserve que l'article L. 631-3 n'y fasse pas obstacle. Sont ainsi visés : « 1° *L'étranger qui est père ou mère d'un enfant français mineur résidant en France, à condition qu'il établisse contribuer effectivement à l'entretien et à l'éducation de l'enfant dans les conditions prévues par l'article 371-2 du code civil depuis la naissance de celui-ci ou depuis au moins un an ; / 2° L'étranger marié depuis au moins trois ans avec un conjoint de nationalité française, à condition que la communauté de vie n'ait pas cessé depuis le mariage et que le conjoint ait conservé la nationalité française ; / 3° L'étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de dix ans, sauf s'il a été pendant toute cette période titulaire d'une carte de séjour temporaire ou pluriannuelle portant la mention " étudiant " ; / 4° L'étranger titulaire d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle servie par un organisme français et dont le taux d'incapacité permanente est égal ou supérieur à 20 % ». A titre dérogatoire, l'étranger mentionné aux 1° à 4° peut faire l'objet d'une décision d'expulsion en application de l'article L. 631-1 s'il a été condamné définitivement à une peine d'emprisonnement ferme au moins égale à cinq ans ou s'il vit en France en état de polygamie.*

Dans sa rédaction en vigueur, l'article L. 631-3 dresse quant à lui une liste des ressortissants étrangers qui ne peuvent faire l'objet d'une décision d'expulsion qu'en cas de comportements de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'Etat, ou liés à des activités à caractère terroriste, ou constituant des actes de provocation explicite et délibérée à la discrimination, à la haine ou à la violence contre une personne déterminée ou un groupe de personnes. Sont ainsi visés : « 1° *L'étranger qui justifie par tous moyens résider habituellement en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de treize ans ; / 2° L'étranger qui réside régulièrement*



*en France depuis plus de vingt ans ; / 3° L'étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de dix ans et qui est marié depuis au moins quatre ans soit avec un ressortissant français ayant conservé la nationalité française, soit avec un ressortissant étranger relevant du 1°, à condition que la communauté de vie n'ait pas cessée depuis le mariage ; / 4° L'étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de dix ans et qui est père ou mère d'un enfant français mineur résidant en France, à condition qu'il établisse contribuer effectivement à l'entretien et à l'éducation de l'enfant dans les conditions prévues par l'article 371-2 du code civil depuis la naissance de celui-ci ou depuis au moins un an ; / 5° L'étranger résidant habituellement en France si son état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait avoir pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité et si, eu égard à l'offre de soins et aux caractéristiques du système de santé du pays de renvoi, il ne pourrait pas y bénéficier effectivement d'un traitement approprié ». A titre dérogatoire, l'étranger mentionné aux 1° à 5° peut faire l'objet d'une décision d'expulsion s'il vit en France en état de polygamie. Par ailleurs, l'étranger mentionné aux 3° et 4° peut faire l'objet d'une décision d'expulsion en application des articles L. 631-1 ou L. 631-2 lorsque les faits à l'origine de la décision d'expulsion ont été commis à l'encontre de son conjoint ou de ses enfants ou de tout enfant sur lequel il exerce l'autorité parentale. Enfin, la circonstance qu'un étranger mentionné aux 1° à 5° a été condamné définitivement à une peine d'emprisonnement ferme au moins égale à cinq ans ne fait pas obstacle à ce qu'il bénéficie des dispositions de l'article L. 631-3.*

L'article 35 de la loi déferée modifie les articles L. 631-2 et L. 631-3 afin d'étendre le champ des dérogations aux protections contre l'expulsion en cas de menace grave pour l'ordre public que ces articles ont pour objet de conférer aux étrangers qu'ils désignent.

Ainsi, pourront faire l'objet d'une telle expulsion les étrangers entrant dans les catégories prévues aux 1° à 4° de l'article L. 631-2 lorsqu'ils auront fait l'objet d'une condamnation définitive pour des crimes ou pour des délits punis d'au moins trois ans d'emprisonnement.

Pourront de même être expulsés les étrangers entrant dans les catégories prévues aux 1° à 5° de l'article L. 631-3 lorsqu'ils auront fait l'objet d'une condamnation définitive pour des crimes ou pour des délits punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement ou punis de trois ans d'emprisonnement en réitération de crimes ou délits punis de la même peine.

Pourront également faire l'objet d'une expulsion les étrangers mentionnés aux 1° à 4° de l'article L. 631-2 et aux 1° à 5° de l'article L. 631-3, lorsque les faits à l'origine de la décision d'expulsion auront été commis soit à l'encontre de leur conjoint, d'un ascendant ou de leurs enfants ou de tout enfant sur lequel ils exercent l'autorité parentale, soit à l'encontre du titulaire d'un mandat électif public, d'un magistrat, d'un juré, d'un avocat, d'un officier public ou ministériel, d'un membre ou d'un agent de la Cour pénale internationale, d'un militaire de la gendarmerie nationale, d'un militaire déployé sur le territoire national dans le cadre des réquisitions prévues à l'article L. 1321-1 du code de la défense, d'un fonctionnaire de la police nationale, d'un agent de police municipale, d'un garde champêtre, d'un agent des douanes, d'un sapeur-pompier professionnel ou volontaire, d'un agent de l'administration pénitentiaire ou d'une autre personne dépositaire de l'autorité publique, d'un gardien assermenté d'immeubles ou de groupes d'immeubles ou d'un agent exerçant pour le compte d'un bailleur des fonctions de gardiennage ou de surveillance des immeubles à usage d'habitation, dans l'exercice ou en raison de sa fonction.

Enfin, pourront également être expulsés les étrangers mentionnés aux 1° à 4° de l'article L. 631-2 et aux 1° à 5° de l'article L. 631-3 qui sont en situation irrégulière au regard du séjour, sauf si cette irrégularité résulte d'une décision de retrait de titre de séjour en application de l'article

L. 432-4<sup>4</sup> ou d'un refus de renouvellement sur le fondement de l'article L. 412-5<sup>5</sup> ou du 1° de l'article L. 432-3<sup>6</sup>.

L'article 35 de la loi déferée précise également que, parmi les « *comportements de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'Etat* » mentionnés au premier alinéa de l'article L. 613-3, figure « *la violation délibérée et d'une particulière gravité des principes de la République énoncés à l'article L. 412-7* » du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, que crée l'article 46 de la loi déferée.

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions, qui assoupliraient considérablement le régime d'expulsion des étrangers dont la présence en France constitue une menace grave pour l'ordre public, portent une atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux des intéressés. Ils estiment, en outre, que les dispositions contestées méconnaissent le principe d'individualisation des peines et le principe de la présomption d'innocence. Le principe d'égalité devant la loi et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi seraient également méconnus.

Les sénateurs requérants les rejoignent dans la première partie de cette critique. Ils soulignent qu'en permettant l'expulsion d'étrangers ayant fait l'objet d'une condamnation définitive pour des délits punis d'au moins trois ans d'emprisonnement, indépendamment de la nature et de l'importance de la peine effectivement prononcée, le législateur permet l'expulsion d'étrangers ayant été condamnés pour des faits d'une faible gravité, alors même que les intéressés auraient des attaches personnelles, notamment familiales, avec la France.

Ces griefs ne peuvent qu'être écartés.

En premier lieu, tant le principe de présomption d'innocence, proclamé par l'article 9 de la Déclaration de 1789, que le principe d'individualisation des peines, qui découle de l'article 8 de cette Déclaration, ne peuvent être utilement invoqués à l'appui de la contestation de dispositions législatives relatives à des mesures de police administrative. Or, la décision d'expulser un étranger dont la présence en France constitue une menace grave pour l'ordre public a la nature d'une mesure de police administrative et non d'une sanction ayant le caractère d'une punition, alors même que l'autorité administrative serait appelée à fonder son appréciation sur des condamnations pénales définitivement prononcées à l'encontre de l'intéressé.

En outre, il résulte de la jurisprudence du Conseil d'Etat, statuant au contentieux que les infractions pénales commises par un étranger ne sauraient, à elles seules, justifier légalement une mesure d'expulsion et ne dispensent pas l'autorité compétente d'examiner, d'après l'ensemble des circonstances pertinentes, si la présence de l'intéressé sur le territoire français est de nature à constituer une menace grave pour l'ordre public (CE, Assemblée, 21 janvier 1977, *Ministre de l'intérieur c/ Dridi*, n° 01333, rec. p. 38 ; CE, 12 février 2014, *Ministre de l'intérieur c/ M. Diarra Barane*, n° 365644, rec. p. 30).

En deuxième lieu, il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que

---

<sup>4</sup> Cet article prévoit que la carte de séjour temporaire ou pluriannuelle peut, par une décision motivée, être retirée à tout étranger dont la présence en France constitue une menace pour l'ordre public.

<sup>5</sup> Cet article prévoit que la circonstance que la présence d'un étranger en France constitue une menace pour l'ordre public fait obstacle à la délivrance et au renouvellement de la carte de séjour temporaire, de la carte de séjour pluriannuelle et de l'autorisation provisoire de séjour prévue aux articles L. 425-4 ou L. 425-10 ainsi qu'à la délivrance de la carte de résident et de la carte de résident portant la mention " résident de longue durée-UE ".

<sup>6</sup> Cet article prévoit qu'une carte de résident ne peut être délivrée aux conjoints d'un étranger qui vit en France en état de polygamie.

lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34. Le plein exercice de cette compétence, ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques (décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, cons. 16).

En l'espèce, en prévoyant que « *la violation délibérée et d'une particulière gravité des principes de la République énoncés à l'article L. 412-7* » du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, que crée l'article 46 de la loi déferée, constitue un comportement de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'Etat au sens du premier alinéa de l'article L. 613-3 du même code, l'article 35 de la loi déferée ne méconnaît nullement ces exigences constitutionnelles.

En effet, l'article L. 412-7 dresse une liste limitative de principes républicains, laquelle comprend la liberté personnelle, la liberté d'expression et de conscience, l'égalité entre les femmes et les hommes, la dignité de la personne humaine, la devise et les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution, l'intégrité territoriale, définie par les frontières nationales, ainsi que le fait de ne pas se prévaloir de ses croyances ou de ses convictions pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre les services publics et les particuliers.

Le Gouvernement observe sur ce point que, par votre décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021, vous avez jugé conformes à la Constitution, sous le bénéfice d'une réserve d'interprétation qui ne porte pas sur la définition du manquement en cause, les dispositions de l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République qui faisaient obligation aux associations et fondations sollicitant l'octroi d'une subvention publique de souscrire un « *contrat d'engagement républicain* », après avoir relevé, au paragraphe 20 de cette décision, que le législateur avait défini précisément les obligations prévues par ce contrat. Vous aviez en effet jugé qu'il résultait des termes mêmes des dispositions contestées que les obligations prévues au titre de ce contrat étaient celle de respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution, c'est-à-dire l'emblème national, l'hymne national et la devise de la République, celle de ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République et, enfin, celle de s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public, cette dernière obligation visant les actions susceptibles d'entraîner des troubles graves à la tranquillité et à la sécurité publiques.

Si l'article L. 412-7 mentionne, en outre, « *l'intégrité territoriale, définie par les frontières nationales* », un tel principe est défini en des termes clairs et précis. Il en va de même de l'interdiction faite à l'étranger de « *se prévaloir de ses croyances ou de ses convictions pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre les services publics et les particuliers* », s'agissant d'une notion faisant directement référence à votre jurisprudence selon laquelle les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, aux termes desquelles « *la France est une République laïque* », interdisent à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers (décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, cons. 18). A titre d'exemple, l'étranger qui, par un comportement délibéré, encouragerait le port ostensible de signes ou de vêtements religieux à l'école ou contesterait le contenu d'un enseignement au nom de croyances religieuses méconnaîtrait une telle interdiction.

En troisième lieu et contrairement à ce que soutiennent les députés requérants, les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet d'opérer, dans des conditions qui porteraient

atteinte au principe d'égalité, un rapprochement entre les régimes de police administrative distincts que sont, d'une part, l'obligation de quitter le territoire français et, d'autre part, l'expulsion. En effet, l'expulsion permet d'éloigner durablement du territoire les étrangers, que leur situation au regard du droit au séjour soit régulière ou non, dont la présence en France constitue une menace grave pour l'ordre public, cette condition devant obligatoirement être caractérisée par l'administration, sous le contrôle du juge, alors que la menace que représente l'étranger pour l'ordre public ne constitue pas, sous la seule réserve des dispositions du 5° de l'article L. 611-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, un motif susceptible de fonder légalement une décision portant obligation de quitter le territoire français, laquelle repose en revanche sur le constat que l'étranger n'est pas en situation régulière au regard des règles applicables à l'entrée et au séjour des étrangers. Par ailleurs, l'obligation de quitter le territoire français ne fait pas obstacle à un retour en France à l'expiration, le cas échéant, de l'interdiction temporaire de retour qui peut assortir cette mesure.

Ces deux régimes comportent en outre, au-delà du socle commun que constituent le droit pour l'étranger de présenter ses observations sur la mesure envisagée à son encontre, la motivation obligatoire de la décision administrative et le droit d'exercer un recours juridictionnel devant le juge administratif contre la décision qui lui est notifiée, des garanties procédurales qui leur sont propres. Ainsi, dans le cas de l'expulsion, sauf le cas d'un arrêté prononcé en urgence absolue, l'étranger est convoqué devant une commission composée de deux magistrats de l'ordre judiciaire et d'un magistrat administratif. La convocation doit lui être remise quinze jours au moins avant la réunion de cette commission et il peut être assisté d'un conseil ou de toute personne de son choix et être entendu avec un interprète. Devant cette commission, il peut faire état des raisons qui militent contre son expulsion. Il peut en outre demander le renvoi de la réunion de la commission pour un motif légitime. Enfin, un éventuel recours contentieux n'a aucun effet suspensif alors que, s'agissant d'une obligation de quitter le territoire français, l'étranger qui introduit un recours devant le tribunal administratif ne peut faire l'objet d'un éloignement effectif, ainsi que le prévoit l'article L. 722-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (cf. Juge de référés du Conseil d'Etat, 2 juin 2023, *Ministre de l'intérieur c/ Azehaf*, n° 474063).

En quatrième lieu, 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 (décision n° 2017-674 QPC du 1<sup>er</sup> décembre 2017, paragr. 4).

Au cas présent, les dispositions contestées, si elles élargissent les dérogations aux protections prévues par les articles L. 631-2 et L. 631-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, n'ont ni pour objet ni pour effet de permettre qu'une mesure d'expulsion soit systématiquement et automatiquement prise à l'égard d'un étranger ayant fait l'objet d'une condamnation pénale définitive pour des faits punis d'au moins trois ans d'emprisonnement. Elles se bornent à rendre possible l'édition par l'autorité de police, sous le contrôle du juge et dans le respect du principe de proportionnalité, d'une mesure d'expulsion d'un tel étranger, là où l'état actuel du droit interdit en toute hypothèse de l'envisager compte tenu de la

protection dont il bénéficie.

Ainsi qu'il a été dit, les infractions pénales commises par un étranger ne sauraient jamais, à elles seules, justifier légalement une mesure d'expulsion et ne dispensent pas l'autorité compétente d'examiner, d'après l'ensemble des circonstances de fait pertinentes, si la présence de l'intéressé sur le territoire français est de nature à constituer une menace grave pour l'ordre public (CE, Assemblée, 21 janvier 1977, *Ministre de l'intérieur c/ Dridi*, n° 01333, rec. p. 38 ; CE, 12 février 2014, *Ministre de l'intérieur c/ M. Diarra Barane*, n° 365644, rec. p. 30).

Les décisions d'expulsion étant, comme toutes les mesures de police administrative, soumises aux principes de nécessité et de proportionnalité, leur légalité dépend par conséquent de la capacité de l'autorité administrative à démontrer, à partir des faits précis et circonstanciés qu'elle est en mesure d'invoquer, que la présence de l'étranger sur le territoire national constitue, à la date à laquelle elle se prononce et quelle que soit l'infraction que l'intéressé a pu commettre, une menace grave et actuelle pour l'ordre public, le juge administratif exerçant, en cas de recours, un plein contrôle sur les motifs de la décision et les justifications apportées.

Au titre de la nécessité, l'administration peut prendre en compte, pour apprécier l'intensité et l'actualité de la menace, au-delà de la gravité des faits ayant donné lieu à la condamnation pénale et de la nature et du quantum des peines prononcées, l'ancienneté des faits, la reconnaissance des faits par leur auteur ou la persistance de leur contestation, le refus d'indemniser d'éventuelles victimes, le comportement en détention, les efforts de réinsertion, le suivi de soins, notamment psychiatriques, et d'éventuelles réitérations.

Au titre de la proportionnalité, il appartient à l'autorité administrative de mettre en balance la menace que constitue l'étranger pour l'ordre public avec l'impératif de protection de la vie privée et familiale qui découle du dixième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, afin de s'assurer que la mesure d'expulsion n'est pas disproportionnée (CE, 23 avril 2009, *Aguemon*, n° 297638, T. pp. 747-785 ; CE, 14 février 2007, *Aatalia*, n° 288454, T. pp. 856-888). A ce titre, sont pris en considération des éléments tels que l'âge d'arrivée en France, l'ancienneté de la résidence en France, la situation de famille, la nationalité du conjoint, la durée du mariage, l'effectivité de la vie commune, la présence d'enfants et l'âge des enfants, leur nationalité et les relations entretenues avec eux par l'intéressé, la possibilité que la cellule familiale se reconstitue dans le pays d'origine, la présence d'autres proches, l'insertion sociale et professionnelle et l'état de santé. Naturellement, une attention particulière est portée à la circonstance que l'étranger est parent d'un enfant français ou marié à un ressortissant français, ou qu'il réside régulièrement en France depuis une longue période.

Ainsi, dès lors que toute mesure d'expulsion reste soumise à cette double exigence de nécessité et de proportionnalité, il importe peu que le législateur ait substitué un critère exprimé en termes de peine encourue à un critère exprimé en termes de peine prononcée.

## **6. Sur l'article 37**

Dans sa rédaction en vigueur, l'article L. 611-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dresse une liste de neuf catégories de ressortissants étrangers qui ne peuvent faire l'objet d'une décision portant obligation de quitter le territoire français, à moins qu'ils ne vivent, s'agissant des majeurs, en état de polygamie. Relèvent de cette liste : « 1° L'étranger mineur de dix-huit ans ; / 2° L'étranger qui justifie par tous moyens résider habituellement en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de treize ans ; / 3° L'étranger qui réside régulièrement

*en France depuis plus de dix ans, sauf s'il a été, pendant toute cette période, titulaire d'une carte de séjour temporaire ou pluriannuelle portant la mention " étudiant " ; / 4° L'étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de vingt ans ; / 5° L'étranger qui est père ou mère d'un enfant français mineur résidant en France, à condition qu'il établisse contribuer effectivement à l'entretien et à l'éducation de l'enfant dans les conditions prévues par l'article 371-2 du code civil depuis la naissance de celui-ci ou depuis au moins deux ans ; / 6° L'étranger marié depuis au moins trois ans avec un conjoint de nationalité française, à condition que la communauté de vie n'ait pas cessé depuis le mariage et que le conjoint ait conservé la nationalité française ; / 7° L'étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de dix ans et qui est marié depuis au moins trois ans avec un ressortissant étranger relevant du 2°, à condition que la communauté de vie n'ait pas cessé depuis le mariage ; / 8° L'étranger titulaire d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle servie par un organisme français et dont le taux d'incapacité permanente est égal ou supérieur à 20 % ; / 9° L'étranger résidant habituellement en France si son état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait avoir pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité et si, eu égard à l'offre de soins et aux caractéristiques du système de santé du pays de renvoi, il ne pourrait pas y bénéficier effectivement d'un traitement approprié ».*

L'article 37 de la loi déferée modifie ces dispositions afin de supprimer le régime de protection contre l'obligation de quitter le territoire français pour l'ensemble de ces catégories, à l'exception de l'étranger mineur de dix-huit ans.

Le même article complète le premier alinéa de l'article L. 613-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, selon lequel « *La décision portant obligation de quitter le territoire français est motivée* », par un alinéa qui prévoit que cette décision est édictée « *après vérification du droit au séjour* » et « *en tenant notamment compte de la durée de présence de l'étranger sur le territoire français, de la nature et de l'ancienneté de ses liens avec la France et des considérations humanitaires pouvant justifier un tel droit* ».

Les députés requérants développent, à l'appui de leur contestation de cet article, des griefs identiques à ceux qu'ils soulèvent à l'encontre de l'article 35 de la loi déferée et qui ne peuvent qu'être écartés.

En premier lieu et pour les raisons qui ont été indiquées en ce qui concerne l'article 35 de la loi déferée, les griefs tirés de la méconnaissance des principes de l'individualisation des peines et de la présomption d'innocence sont inopérants.

En second lieu, les griefs tirés de ce que l'article 37 priverait de garanties légales le droit de mener une vie familiale normale, le droit au respect de la vie privée et la liberté d'aller et de venir ne sont pas fondés.

Le Gouvernement rappelle d'abord qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, ou d'adopter, pour la réalisation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et qui peuvent comporter la modification ou la suppression de dispositions qu'il estime excessives ou inutiles, dès lors que, ce faisant, il ne prive pas de garanties légales des exigences constitutionnelles (décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010, cons. 33 ; décision n° 2011-123 QPC du 29 avril 2011, cons. 3).

Il convient ensuite d'indiquer que le régime actuel de protection contre l'obligation de

quitter le territoire français a été aménagé pour tenir compte de ce qu'il s'articule mal avec les dispositions relatives au droit au séjour, la combinaison de ces textes ayant pour conséquence regrettable de créer des situations dans lesquelles un étranger ne peut ni faire l'objet d'une régularisation ni être éloigné. Tel est le cas d'un étranger qui n'est pas admis au séjour : bien qu'il doive en principe quitter le territoire, ainsi que le prévoit l'article L. 411-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, l'intéressé peut néanmoins entrer dans l'une des catégories mentionnées aux 2° à 9° de l'article L. 611-3 du même code et bénéficier à ce titre d'une protection contre l'obligation de quitter le territoire français.

De surcroît, les critères sur lesquels reposent ces protections sont déjà pris en compte lors de l'examen du droit au séjour et justifient la délivrance d'un titre de séjour de plein droit. A titre d'exemple, le 6° de l'article L. 611-3 (« *L'étranger marié depuis au moins trois ans avec un conjoint de nationalité française, à condition que la communauté de vie n'ait pas cessé depuis le mariage et que le conjoint ait conservé la nationalité française* ») correspond à la situation couverte par l'article L. 423-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui prévoit que l'étranger marié avec un ressortissant français se voit délivrer une carte de séjour temporaire portant la mention 'vie privée et familiale' d'une durée d'un an lorsque la communauté de vie n'a pas cessé et que le conjoint a conservé la nationalité française. De même, le 5° de l'article L. 611-3 (« *L'étranger qui est père ou mère d'un enfant français mineur résidant en France, à condition qu'il établisse contribuer effectivement à l'entretien et à l'éducation de l'enfant dans les conditions prévues par l'article 371-2 du code civil depuis la naissance de celui-ci ou depuis au moins deux ans* ») correspond à la situation couverte par l'article L. 423-7, selon lequel l'étranger qui est père ou mère d'un enfant français mineur résidant en France et qui établit contribuer effectivement à l'entretien et à l'éducation de l'enfant dans les conditions prévues par l'article 371-2 du code civil, depuis la naissance de celui-ci ou depuis au moins deux ans, se voit délivrer une carte de séjour temporaire portant la mention 'vie privée et familiale' d'une durée d'un an.

Dans la mesure où le titre de séjour peut être retiré lorsque l'étranger menace l'ordre public, en raison notamment des infractions pénales qu'il a pu commettre, le régime des protections contre l'obligation de quitter le territoire français bénéficie, en pratique, à des étrangers auteurs d'actes de délinquance, ce qui n'est pas satisfaisant au regard de l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public.

Conscient de ces inconvénients, le législateur a donc substitué à la liste des cas de protection dressée par l'article L. 611-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, en complément du maintien de la protection inconditionnelle contre l'éloignement reconnue aux étrangers mineurs, une disposition générale qui prévoit que la décision portant obligation de quitter le territoire français est prise « *après vérification du droit au séjour* » et « *en tenant notamment compte de la durée de présence de l'étranger sur le territoire français, de la nature et de l'ancienneté de ses liens avec la France et des considérations humanitaires pouvant justifier un tel droit* ».

Ainsi que le montrent les travaux préparatoires, notamment l'exposé des motifs du sous-amendement n° 650 à l'amendement n° 350 rect., le législateur a entendu, en se référant à vérification du droit au séjour, laquelle précède par définition l'édiction d'une éventuelle décision portant obligation de quitter le territoire français, codifier la jurisprudence du Conseil d'Etat, statuant au contentieux dont il résulte que l'étranger en situation de se voir attribuer de plein droit un titre de séjour ne peut faire l'objet d'une reconduite à la frontière ou d'une obligation de quitter le territoire (CE, 23 juin 2000, *Diaby*, n° 213584, rec. p. 243 ; CE (avis), 28 novembre 2007, *Mme Zhu*, n° 307036, rec. p. 454), et clarifier le fait qu'une obligation de quitter le territoire français n'est que la conséquence d'un séjour irrégulier.

Il en résulte qu'il reviendra à l'autorité administrative d'apprécier au cas par cas la situation de chaque étranger au regard du droit au séjour, dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité qui trouvent en tout état de cause à s'appliquer à cette mesure de police administrative, sous le contrôle du juge, en faisant notamment porter son appréciation sur la durée de présence de l'étranger sur le territoire français, la nature et l'ancienneté de ses liens avec la France et d'éventuelles considérations humanitaires. En formulant cette exigence, le législateur doit être regardé comme ayant entendu apporter des garanties légales au droit de mener une vie familiale normale et au droit au respect de la vie privée, dans le respect de votre jurisprudence qui attache un effet protecteur à la présence régulière d'un étranger sur le territoire français pendant une longue durée, cette situation faisant obstacle à un refus de renouvellement du titre de séjour au seul motif que l'étranger constituerait une menace pour l'ordre public, eu égard aux liens multiples qu'une telle stabilité est de nature à avoir fait naître entre l'étranger et le pays d'accueil (décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, cons. 45).

Enfin, il est rappelé que toute décision portant obligation de quitter le territoire français doit être motivée et notifiée par écrit à l'étranger, lequel peut introduire, en bénéficiant à cet effet de l'aide juridictionnelle en application de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, un recours en annulation devant le tribunal administratif ayant pour effet de suspendre l'exécution de la mesure.

## 7. Sur l'article 38

L'article L. 142-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit qu'afin de mieux garantir le droit au séjour des personnes en situation régulière et de lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers en France, peuvent être relevées, mémorisées et faire l'objet d'un traitement automatisé de données à caractère personnel les empreintes digitales ainsi qu'une photographie des ressortissants étrangers « 3° *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 Etats parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, ne remplissent pas 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* » du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui énumère les documents (visas, justificatif d'hébergement, documents nécessaires à l'exercice d'une activité professionnelle le cas échéant) dont tout étranger doit être muni.

Dans sa rédaction en vigueur, l'article L. 331-2 du même code comporte un unique alinéa qui prévoit que les contrôles aux frontières extérieures sont exercés dans les conditions prévues au chapitre II du titre II du règlement 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016.

En vertu du second alinéa de l'article L. 331-1 du même code, les frontières extérieures sont « *les frontières terrestres, y compris fluviales et lacustres, des Etats membres, leurs frontières maritimes ainsi que, pour autant qu'ils ne soient pas des frontières intérieures, leurs aéroports, ports fluviaux, maritimes et lacustres* ».

Par ailleurs, l'article L. 813-10 du même code prévoit que les opérations de la procédure de vérification du droit de circulation et de séjour des étrangers peuvent donner lieu, si l'étranger ne fournit pas d'éléments permettant d'apprécier son droit de circulation ou de séjour, 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.

Le 1° de l'article 38 de la loi déferée complète l'article L. 331-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile par un alinéa qui prévoit qu'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 2016 ou à l'article L. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, 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 prévus à l'article L. 331-2, est strictement proportionné et tient compte de la vulnérabilité de la personne. L'opération 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. Les dispositions de l'article L. 821-2, qui érige en délit puni d'un an d'emprisonnement, de 3 750 € 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 dans le cas prévu au 3° de l'article L. 142-1, demeurent applicables.

Le 2° de l'article 38 de la loi déferée complète l'article L. 831-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile afin de permettre que le relevé des empreintes digitales et la prise de photographies d'un étranger retenu pour vérification du droit de circulation et de séjour puissent être effectués 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 de l'article L. 831-10, est strictement proportionné et tient compte de la vulnérabilité de la personne. Les articles L. 822-1 et L. 824-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui punissent, respectivement pour un étranger en situation irrégulière en France et pour un étranger faisant l'objet d'une décision d'éloignement du territoire français, le refus de se soumettre aux opérations de relevé des empreintes digitales et de prise de photographie demeurent applicables.

Les députés requérants soutiennent que le législateur n'a pas entouré ces dispositions de garanties suffisantes, faute notamment d'avoir prévu l'assistance d'un interprète et d'un avocat. Elles porteraient une atteinte manifestement disproportionnée à la liberté individuelle ainsi qu'au principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine.

Ces griefs doivent être écartés.

En premier lieu, le Gouvernement observe que vous aviez jugé que le relevé et la mémorisation des empreintes digitales des étrangers qui sollicitent la délivrance d'un titre de séjour après l'expiration d'un délai de trois mois depuis leur entrée sur le territoire français, ou sont en situation irrégulière sur le territoire ou sont visés par une mesure d'éloignement de ce dernier, et la possibilité d'un traitement automatisé de ces informations conformément aux garanties prévues par

la loi du 6 janvier 1978, constituent des mesures de police administrative qui, en elles-mêmes, ne portent pas d'atteinte excessive à la liberté individuelle de nature à méconnaître la Constitution (décision n° 97-389 DC du 22 avril 1987, cons. 24).

Cependant, eu égard à l'évolution postérieure de votre jurisprudence relative à la notion de liberté individuelle, laquelle s'entend du droit de ne pas être arbitrairement détenu (décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, cons. 16), la réalisation de relevés signalétiques sans consentement, qui ne constitue pas une mesure privative de liberté, ne saurait désormais être confrontée à cette exigence constitutionnelle.

En deuxième lieu, les opérations en cause n'impliquent aucune intervention corporelle interne et ne comportent aucun procédé douloureux, intrusif ou attentatoire à la dignité de la personne concernée. Or, cette même circonstance vous a conduit, s'agissant de dispositions législatives relatives, respectivement, à la réalisation de prélèvements génétiques dans le cadre d'enquêtes de police judiciaire et à la réalisation d'examen radiologiques osseux visant à déterminer l'âge d'une personne, à écarter comme manquant en fait des griefs tirés de l'atteinte portée au principe de sauvegarde de la dignité humaine et de l'atteinte à l'inviolabilité du corps humain, alors même que le refus de se soumettre à ces examens serait pénalement sanctionné (décision n° 2010-25 QPC du 16 septembre 2010, cons. 13 ; décision n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019, paragr. 18).

En troisième lieu, 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 individuelle, protégée par l'article 66 de la Constitution, qui ne saurait être entravée par une rigueur non nécessaire et la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789. Les atteintes portées à l'exercice de ces libertés doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis (décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, cons. 64 ; décision n° 2018-762 DC du 15 mars 2018, paragr. 9).

En adoptant les dispositions contestées qui permettent à des agents de la force publique de procéder à des relevés des empreintes digitales et à la prise de photographie sans le consentement de l'étranger qui en fait l'objet, dans le cadre de mesures de contrôle aux frontières extérieures de la France ou de la vérification du droit de séjour et de circulation des étrangers en France, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public. L'identification des personnes est en effet une condition de l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière, et ce non seulement pour les autorités françaises, afin de leur permettre d'établir le parcours migratoire d'une personne identifiée à la frontière puis sur le territoire, pour déterminer son droit à l'entrée et au séjour, mais aussi pour les autorités du pays d'origine présumé, qui doivent identifier de manière certaine leur ressortissant pour être en mesure de délivrer un document de voyage valide permettant la réadmission de cette personne sur leur territoire. L'impossibilité de relever les empreintes digitales et de prendre des clichés photographiques des étrangers dont un grand nombre refusent ces opérations, en dépit des sanctions pénales encourues, aboutit à ce qu'un même individu soit successivement identifié sous différents alias et fasse l'objet d'autant de mesures d'éloignement, dans des conditions qui font obstacle à ce que l'autorité administrative et le juge apprécient correctement la situation de l'intéressé au regard du séjour.

Le législateur a par ailleurs entouré le déroulement de ces opérations de garanties légales appropriées. Il a en effet prévu que ces opérations ne pourraient être réalisées que par des officiers de police judiciaire ou, sous le contrôle de ces derniers, par des agents de police judiciaire, et après information, par tout moyen, du procureur de la République, lequel dispose ainsi de la possibilité de s'y opposer. S'agissant d'une mesure de police administrative qui n'affecte pas la liberté individuelle, aucune autorisation judiciaire n'avait lieu d'être prévue.

Le relevé d'empreintes et à la prise de photographies sans le consentement de l'étranger qui en fait l'objet constitue par ailleurs un dispositif subsidiaire en ce qu'il appartient toujours aux officiers et agents de police judiciaire de rechercher préalablement l'assentiment de l'étranger, et à ce dernier de justifier de son droit de circulation ou de séjour ou qu'il satisfait aux conditions d'entrée prévue par le code frontières Schengen.

Il n'est recouru à la contrainte que si l'étranger contrôlé ou retenu, dûment informé des conséquences que la loi y attache, a persisté dans son refus. Le législateur a exigé sur ce point que l'étranger soit informé, d'une part, qu'il s'expose, en cas de refus, à des poursuites pénales pour l'un des délits que mentionne l'article 38 de la loi déferée, au titre desquels sont encourues des peines d'emprisonnement, d'amende et d'interdiction du territoire français et, d'autre part, qu'il peut en tout état de cause être passé outre à son refus. Le droit à l'assistance d'un interprète est par ailleurs reconnu par l'article L. 813-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile à l'étranger auquel est notifié un placement en retenue pour vérification du droit de circulation et de séjour. Le même droit est reconnu au profit de l'étranger placé en zone d'attente par l'article L. 343-1 du même code. Quant aux procédures de refus d'entrée et de retenue pour vérification du droit de circulation et de séjour, l'article L. 141-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que l'étranger qui ne parle pas le français indique au début de la procédure une langue qu'il comprend et indique également s'il sait lire. Conformément à l'article L. 141-3 du même code, « *l'information peut se faire soit au moyen de formulaires écrits dans cette langue, soit par l'intermédiaire d'un interprète. L'assistance de l'interprète est obligatoire si l'étranger ne parle pas le français et qu'il ne sait pas lire (...)* ».

Le législateur a également exclu le recours à la procédure qu'il a créée pour les étrangers qui ne sont pas manifestement âgés d'au moins dix-huit ans et prévu que l'officier ou l'agent de police judiciaire doit tenir compte, le cas échéant, de la particulière vulnérabilité de l'étranger concerné. Il en résulte qu'en cas de doute sur la majorité d'un étranger, il ne pourra être procédé aux opérations de relevé signalétique sans le consentement de l'intéressé. Quant à la notion de vulnérabilité, qui apparaît déjà dans de nombreux articles du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (par exemple aux articles L. 332-2 et L. 522-1 à L. 522-5), il s'agit d'une notion classique éclairée par de multiples décisions du juge administratif.

Enfin, si vous avez jugé, au paragraphe 23 de votre décision n° 2022-1034 QPC du 10 février 2023, que la prise d'empreintes ou de photographies nécessaires à l'alimentation et à la consultation de fichiers de police sans le consentement de la personne, qu'elle soit mineure ou majeure, réalisée dans le cadre d'une enquête de flagrance, ne saurait être effectuée hors la présence de son avocat ou de ses représentants légaux, sans priver de garanties légales les droits de la défense et le principe selon lequel la liberté personnelle ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire, c'est à propos de dispositions concernant la procédure pénale. Or, de telles exigences ne sauraient s'appliquer, dans les mêmes termes, à propos de mesures de police administrative. En tout état de cause, il est rappelé que l'étranger auquel est notifié un placement en retenue pour vérification du droit de circulation et de séjour a droit, conformément à l'article L. 813-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, à l'assistance d'un avocat et qu'il en va de même, en vertu de l'article L. 343-1 du même code, pour l'étranger placé en zone d'attente.

## 8. Sur l'article 42

L'article L. 731-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile définit des cas d'assignation résidence en cas de report de l'éloignement. Il prévoit que l'autorité administrative peut autoriser l'étranger qui justifie être dans l'impossibilité de quitter le territoire français ou ne pouvoir ni regagner son pays d'origine ni se rendre dans aucun autre pays, à se maintenir provisoirement sur le territoire en l'assignant à résidence jusqu'à ce qu'existe une perspective raisonnable d'exécution de son obligation, notamment dans les cas suivants : « 1° L'étranger fait l'objet d'une décision portant obligation de quitter le territoire français pour laquelle le délai de départ volontaire est expiré ou n'a pas été accordé ; / 2° L'étranger doit être éloigné en exécution d'une interdiction de retour sur le territoire français en application des articles L. 612-6, L. 612-7 et L. 612-8 ; / 3° L'étranger doit être éloigné pour la mise en œuvre d'une décision prise par un autre État, en application de l'article L. 615-1 ; / 4° L'étranger doit être remis aux autorités d'un autre Etat en application de l'article L. 621-1 ; / 5° L'étranger doit être éloigné en exécution d'une interdiction de circulation sur le territoire français en application de l'article L. 622-1 (...) ».

Le premier alinéa de l'article L. 732-4 du même code prévoit que, lorsque l'assignation à résidence a été édictée en application des 1°, 2°, 3°, 4° ou 5° de l'article L. 731-3, elle ne peut excéder une durée de six mois. Son second alinéa prévoit que l'assignation à résidence peut être renouvelée une fois, dans la même limite de durée.

L'article 42 de la loi déferée modifie ces dispositions afin de porter de six mois à un an la durée de l'assignation à résidence édictée en application des 1°, 2°, 3°, 4° ou 5° de l'article L. 731-3 et de un à deux le nombre de renouvellements de cette mesure.

Les députés requérants constatent que ces dispositions ont pour effet de porter à trois ans la durée globale maximale de l'assignation à résidence d'un étranger, alors même que sa présence sur le territoire national ne constituerait pas une menace pour l'ordre public. Il en résulterait une atteinte inconstitutionnelle à la liberté d'aller et de venir, à la liberté individuelle ainsi qu'au droit de mener une vie familiale normale.

Ces griefs doivent être écartés.

A titre liminaire, le Gouvernement indique que les dispositions contestées, introduites par un amendement dont il est l'auteur<sup>7</sup>, présentent, en ce qu'elles s'appliquent aux étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement, un lien avec les dispositions de l'article 10 du projet de loi initial qui avait pour objet de réduire le champ des protections accordées par les articles L. 611-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile contre les décisions portant obligation de quitter le territoire français. En ce qu'il allonge la durée de l'assignation à résidence en cas d'impossibilité de quitter le territoire français, l'article 42 n'est pas non plus dépourvu de lien avec l'article 21 qui était relatif aux recours juridictionnels introduits contre les mesures d'assignation à résidence.

En premier lieu, aux termes de l'article 66 de la Constitution : « *Nul ne peut être arbitrairement détenu. / L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi* ». La liberté individuelle, dont la protection est confiée à l'autorité judiciaire, ne saurait être entravée par une rigueur non nécessaire. Les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées

---

<sup>7</sup> Amendement n° 597 présenté le 30 octobre 2023 lors de l'examen du texte en première lecture par le Sénat.

aux objectifs poursuivis.

Vous jugez qu'une mesure d'assignation à résidence d'un étranger ne comporte aucune privation de la liberté individuelle, de sorte que le grief tiré de la méconnaissance de l'article 66 de la Constitution est inopérant (décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, cons. 68).

Il n'en va différemment que si la mesure d'assignation à résidence inclut une astreinte à domicile pour une plage horaire dépassant douze heures par jour (décision n° 2017-674 QPC du 1<sup>er</sup> décembre 2017, paragr. 15).

Or, tel n'est pas le cas en l'espèce. Il résulte en effet de l'article L. 733-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile que si l'autorité administrative peut désigner à l'étranger, en tenant compte des impératifs de la vie privée et familiale, une plage horaire pendant laquelle il demeure dans les locaux où il réside, cette plage horaire ne peut excéder « *trois heures consécutives par période de vingt-quatre heures* ». Par suite, si la mesure d'assignation à résidence en cause est susceptible d'inclure une astreinte à domicile, elle ne peut être regardée comme une mesure privative de liberté, contraire aux exigences de l'article 66 de la Constitution.

Par ailleurs, la seule prolongation dans le temps d'une mesure d'assignation à résidence n'a pas pour effet d'en modifier la nature et de la rendre assimilable à une mesure privative de liberté (décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017, paragr. 7 ; décision n° 2017-674 QPC du 1<sup>er</sup> décembre 2017, paragr. 16).

En second lieu, 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 (décision n° 2017-674 QPC du 1<sup>er</sup> décembre 2017, paragr. 4).

L'objet de la mesure d'assignation à résidence édictée en application des 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup>, 4<sup>o</sup> ou 5<sup>o</sup> de l'article L. 731-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est, d'une part, de garantir la représentation de l'étranger soumis à une mesure d'éloignement du territoire français dont l'exécution est reportée, jusqu'à ce qu'existe une perspective raisonnable d'exécution de cette obligation, et, d'autre part, d'organiser les conditions de son maintien temporaire sur le territoire français, alors qu'il n'a pas de titre l'autorisant à y séjourner, en tenant compte des troubles à l'ordre public que ce maintien est susceptible d'occasionner (décision n° 2017-674 QPC du 1<sup>er</sup> décembre 2017, paragr. 7) et en évitant que puisse librement circuler sur le territoire national une personne dépourvue de droit au séjour. Les dispositions contestées répondent ainsi à l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière, lequel participe de la sauvegarde de l'ordre public, qui est une exigence de valeur constitutionnelle (décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, cons. 28 ; décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, cons. 64).

La conciliation que le législateur a assurée entre, d'une part, cet objectif de valeur constitutionnelle et, d'autre part, le respect des droits et libertés reconnus à toutes les personnes qui

résident sur le territoire de la République n'est pas déséquilibrée, eu égard aux garanties reconnues aux étrangers assignés à résidence en cas de report de l'éloignement.

Le Gouvernement rappelle d'abord que si les dispositions contestées ont pour effet d'allonger la durée maximale de l'assignation à résidence de l'étranger dont la mesure d'éloignement est reportée, cette assignation à résidence a, contrairement à d'autres mesures d'assignement à résidence susceptibles d'être prises par l'autorité administrative, une durée définie.

Il résulte ensuite de l'article L. 732-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile que les décisions administratives d'assignation à résidence, y compris de renouvellement, sont motivées, l'article L. 733-2 du même code faisant à l'obligation à l'autorité administrative, dans le cas où elle désigne à l'étranger une plage horaire pendant laquelle il demeure dans les locaux où il réside, de tenir compte des impératifs de la vie privée et familiale.

Par ailleurs, ces décisions sont prises sous le contrôle du juge administratif qui peut être saisi d'un recours en annulation<sup>8</sup> ainsi que de recours en référé, sur le fondement des articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative.

Le juge s'assure notamment que les obligations de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, susceptibles d'être imposées par l'autorité administrative sur le fondement des dispositions de l'article 733-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, sont adaptées, nécessaires et proportionnées aux finalités qu'elles poursuivent (CE, 4 novembre 2021, n° 439405).

Enfin, l'assignation à résidence en cas de report de l'éloignement, laquelle peut être assortie d'une autorisation de travail en application de l'article R. 732-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ne fait pas obstacle à ce que l'étranger concerné puisse former une nouvelle demande d'admission au séjour s'il fait état de circonstances de fait ou de droit nouvelles, la délivrance d'un titre de séjour ayant pour effet de mettre un terme à l'assignation à résidence.

## 9. Sur l'article 46

L'article 46 de la loi déferée a notamment pour objet de compléter le chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre IV du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile par une section 3 intitulée « *Contrat d'engagement au respect des principes de la République* » qui comprend les articles L. 412-7 à L. 412-10.

L'article L. 412-7 prévoit que l'étranger qui sollicite un document de séjour s'engage, par la souscription d'un contrat d'engagement au respect des principes de la République, à respecter la liberté personnelle, la liberté d'expression et de conscience, l'égalité entre les femmes et les hommes, la dignité de la personne humaine, la devise et les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution, l'intégrité territoriale, définie par les frontières nationales, et à ne pas se prévaloir de ses croyances ou de ses convictions pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre les services publics et les particuliers.

L'article L. 412-8 prévoit qu'aucun document de séjour ne peut être délivré à un étranger qui refuse de souscrire le contrat d'engagement au respect des principes de la République ou dont le comportement manifeste qu'il n'en respecte pas les obligations. Il précise que le

---

<sup>8</sup> Pour des exemples d'annulation pour excès de pouvoir : TA Lyon, 1<sup>ère</sup> ch., 14 juin 2022, n° 2202873 ; TA de La Martinique, 9 juin 2022, n° 2200188.

manquement au contrat d'engagement au respect des principes de la République « *résulte d'agissements délibérés de l'étranger portant une atteinte grave à un ou à plusieurs principes de ce contrat et constitutifs d'un trouble à l'ordre public* » et que la condition tenant à la gravité de l'atteinte « *est présumée constituée, sauf décision de l'autorité administrative, en cas d'atteinte à l'exercice par autrui des droits et libertés mentionnés à l'article L. 412-7* ».

L'article L. 412-9 permet de retirer ou de ne pas renouveler le document de séjour de l'étranger qui n'a pas respecté le contrat d'engagement au respect des principes de la République.

Enfin, l'article L. 412-10 prévoit que, lorsque la décision de refus de renouvellement ou de retrait concerne une carte de séjour pluriannuelle ou une carte de résident, l'autorité administrative prend en compte la gravité ou la répétition des manquements au contrat d'engagement au respect des principes de la République ainsi que la durée du séjour effectuée sous le couvert d'un document de séjour en France. La décision de refus ou de retrait ne peut être prise pour ce motif lorsque l'étranger s'est vu reconnaître la qualité de réfugié, lorsqu'il a obtenu le bénéfice de la protection subsidiaire ou lorsqu'il est au nombre des personnes qui, en application de l'article L. 611-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ne peuvent faire l'objet d'une décision portant obligation de quitter le territoire français.

Les députés requérants soutiennent que l'article L. 412-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile méconnaît l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, en ce qu'il qualifie de « *contrat* » des engagements qui sont exclusivement souscrits par l'étranger et en ce qu'il énumère une liste de principes définis en des termes très généraux et qui « *ne sont pas clairement identifiables* ». Les mêmes parlementaires soutiennent que les dispositions qu'ils contestent méconnaissent « *le nécessaire respect des croyances* » ainsi que le principe d'égalité, en ce qu'elles distingueraient parmi les personnes résidant sur le territoire de la République celles dont la croyance est protégée et celle dont la croyance « *peut donner lieu à un manquement* ». De surcroît, elles porteraient une atteinte disproportionnée à la liberté d'opinion et de communication des étrangers qui seraient contraints de souscrire le contrat d'engagement pour obtenir ou conserver un document de séjour.

Aucun de ces griefs n'est fondé.

En premier lieu, il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34. Le plein exercice de cette compétence, ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques (décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, cons. 16).

En l'espèce, le grief tiré de la méconnaissance de ces exigences constitutionnelles n'est clairement pas sérieux.

D'une part, la notion de « *contrat* » à laquelle le législateur a eu recours n'est pas inappropriée pour désigner l'engagement pris par l'étranger de respecter un certain nombre de règles et de principes. Les députés requérants confondent d'abord la notion générique de contrat avec celle de contrat synallagmatique. L'absence d'obligations réciproques n'est donc pas, par elle-même, de nature à conférer à la qualification de contrat retenue par le législateur un caractère ambigu ou trompeur. Ensuite et en tout état de cause, il était loisible au législateur de recourir à la qualification de contrat dès lors qu'il a entendu présenter le respect des principes de la République par l'étranger comme une contrepartie de la délivrance d'un document de séjour et de son maintien.

D'autre part, le législateur a eu le soin d'énumérer les principes de la République au respect desquels l'étranger s'engage en souscrivant le contrat prévu par les dispositions contestées. Il s'agit ainsi de la liberté personnelle, de la liberté d'expression et de conscience, de l'égalité entre les femmes et les hommes, de la dignité de la personne humaine, de la devise et des symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution, de l'intégrité territoriale, définie par les frontières nationales, et du fait de ne pas se prévaloir de ses croyances ou de ses convictions pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre les services publics et les particuliers.

Le Gouvernement observe à nouveau sur ce point que, par votre décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021, vous avez jugé conformes à la Constitution, sous le bénéfice d'une réserve d'interprétation ne portant pas sur la définition du manquement en cause, les dispositions de l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République qui faisaient obligation aux associations et fondations sollicitant l'octroi d'une subvention publique de souscrire un « *contrat d'engagement républicain* », après avoir relevé, au paragraphe 20 de cette décision, que le législateur avait défini précisément les obligations prévues par ce contrat. Vous aviez en effet jugé qu'il résultait des termes mêmes des dispositions contestées que les obligations prévues au titre de ce contrat étaient celle de respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution, c'est-à-dire l'emblème national, l'hymne national et la devise de la République, celle de ne pas remettre en cause le caractère laïque de la République et, enfin, celle de s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public, cette dernière obligation visant les actions susceptibles d'entraîner des troubles graves à la tranquillité et à la sécurité publiques.

Ainsi qu'il a été dit plus haut à propos de l'article 35, si le contrat d'engagement au respect des principes de la République comprend, en outre, l'obligation de respecter « *l'intégrité territoriale, définie par les frontières nationales* », un tel engagement est défini en des termes clairs et précis. Il en va de même de l'interdiction faite à l'étranger de « *se prévaloir de ses croyances ou de ses convictions pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre les services publics et les particuliers* », s'agissant d'une notion faisant directement référence à votre jurisprudence selon laquelle les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, aux termes desquelles « *la France est une République laïque* », interdisent à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers (décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, cons. 18). A titre d'exemple, l'étranger qui, par un comportement délibéré, encouragerait le port ostensible de signes ou de vêtements religieux à l'école ou contesterait le contenu d'un enseignement au nom de croyances religieuses méconnaîtrait une telle interdiction.

En deuxième lieu, c'est vainement que les députés requérants invoquent la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi dès lors que, selon les termes de votre décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, au regard des règles relatives à l'entrée et au séjour sur le territoire national, « *les étrangers se trouvent placés dans une situation différente de celle des nationaux* » (cons. 2), si bien que le législateur peut, pour la mise en œuvre des objectifs d'intérêt général qu'il s'assigne, notamment l'objectif d'intégration des étrangers à la communauté nationale, restreindre leur entrée et leur séjour en France par des mesures de police administrative conférant à l'autorité publique des pouvoirs étendus et reposant sur des règles spécifiques, pour autant qu'il garantisse le respect des libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République (décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, cons. 3).



En troisième lieu, selon l'article 10 de la Déclaration de 1789 : « *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi* ». Il en résulte la liberté de conscience (décision n° 2013-353 QPC du 18 octobre 2013, cons. 7 ; décision n° 2021-964 QPC du 20 janvier 2022, paragr. 5).

Au cas présent, les dispositions contestées n'ont pas pour objet ou pour effet de porter atteinte à la liberté de conscience. Elles font seulement interdiction à un étranger de « *se prévaloir de ses croyances ou de ses convictions pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre les services publics et les particuliers* ». Le grief manque donc en fait.

En quatrième lieu, aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi* ». La liberté d'expression et de communication, dont découle le droit d'expression collective des idées et des opinions, est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Il s'ensuit que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté et de ce droit doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi (décision n° 2019-780 DC du 4 avril 2019, paragr. 8 ; décision n° 2019-819 QPC du 6 décembre 2019, paragr. 5, décision n° 2020-803 DC du 9 juillet 2020, paragr. 20).

Dès lors que, ainsi qu'il a été dit, les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, aux termes desquelles « *la France est une République laïque* », interdisent à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers (décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, cons. 18), il ne saurait résulter de l'obligation faite à un étranger de respecter cette exigence une atteinte à la liberté d'expression et de communication contraire à la Constitution.

En dernier lieu, si les députés se prévalent de la jurisprudence *Etat d'urgence en Nouvelle-Calédonie* (décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, cons. 10) pour contester, à l'occasion de l'adoption de l'article 46, la conformité à la Constitution du 3<sup>o</sup> de l'article L. 823-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile selon lequel le délit d'aide à la circulation ou au séjour irréguliers d'un étranger ne peut donner lieu à poursuites pénales lorsque l'acte reproché n'a donné lieu à aucune contrepartie directe ou indirecte et a consisté à fournir des conseils ou accompagnements juridiques, linguistiques ou sociaux, ou toute autre aide apportée dans un but exclusivement humanitaire, leur critique n'est pas recevable, dès lors que les conditions d'application de la jurisprudence *Etat d'urgence en Nouvelle-Calédonie* ne sont pas réunies. En effet, l'article 46 ne modifie pas le 3<sup>o</sup> de l'article L. 823-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Il ne le complète pas davantage. Enfin, il n'affecte pas son domaine.

## **10. Sur l'article 50**

Le premier alinéa de l'article L. 711-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose que, pour satisfaire à l'exécution d'une décision portant obligation de quitter le territoire français ou à une interdiction de retour sur le territoire français, l'étranger rejoint le pays dont il a la nationalité ou tout pays, autre qu'un Etat membre de l'Union européenne, la République d'Islande, la Principauté du Liechtenstein, le Royaume de Norvège ou la Confédération suisse, dans lequel il est légalement admissible. Le deuxième alinéa prévoit toutefois que si l'étranger est accompagné d'un enfant mineur ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un des Etats énumérés au premier alinéa et dont il assure seul la garde effective, il est seulement tenu de rejoindre un de ces Etats. Le troisième alinéa de l'article prévoit enfin que

l'étranger qui fait l'objet d'une décision portant obligation de quitter le territoire français peut solliciter un dispositif d'aide au retour dans son pays d'origine.

En application de l'article R. 711-4 du même code, l'aide au retour peut comprendre la prise en charge des frais de réacheminement, une allocation destinée à faciliter la réinsertion dans le pays de retour et, le cas échéant, une aide technique et un suivi de projet. Selon son article R. 711-5, la mise en œuvre de l'aide est assurée par l'OFII. Enfin, son article R. 711-3 délègue à un arrêté du ministre chargé de l'immigration, après avis du conseil d'administration de l'OFII, le soin de déterminer les conditions d'octroi et le montant de l'aide au retour.

Le dernier alinéa de l'article 3 de l'arrêté du 9 octobre 2023 relatif à l'aide au retour et à la réinsertion, pris sur le fondement de ces dispositions, prévoit que nul ne peut bénéficier plus d'une fois des aides prévues par cet arrêté

L'article 50 de la loi déferée, qui est issu d'un amendement parlementaire<sup>9</sup>, complète le troisième alinéa de l'article L. 711-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile par une phrase selon laquelle l'aide au retour ne peut être attribuée qu'une seule fois. Ces dispositions ont été adoptées, selon l'exposé des motifs de l'amendement, afin de « consacrer » dans la loi le principe d'unicité de l'aide au retour versée par l'OFII et éviter que cette aide ne soit détournée de son objectif.

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions sont dépourvues de lien avec les articles du projet de loi initial et qu'elles ont par suite été introduites dans la loi déferée en méconnaissance de la règle de procédure prévue au premier alinéa de l'article 45 de la Constitution.

Toutefois, les dispositions contestées, qui concernent les étrangers faisant l'objet d'une décision portant obligation de quitter le territoire français ou d'une interdiction de retour sur le territoire français, présentent un lien avec l'article 10 du projet de loi initial qui avait pour objet de réduire les protections offertes aux étrangers faisant l'objet d'une décision portant obligation de quitter le territoire français. Elles ne sont pas non plus sans lien avec l'article 18 du projet de loi initial qui avait pour objet de créer un motif de refus de visa fondé sur une méconnaissance antérieure des règles d'entrée et de séjour en France, et tendait à faire obstacle à ce qu'une personne ayant été frappée, depuis moins de cinq ans, par une décision portant obligation de quitter le territoire français et qui n'apporte pas la preuve qu'il a quitté le territoire français, bénéficie de la délivrance d'un visa.

## 11. Sur l'article 51

Le chapitre I (« *Mesures applicables en vue de l'exécution d'une décision de transfert* ») du titre V (« *Mesures applicables en cas de demande d'asile* ») du livre VII (« *Exécution des décisions d'éloignement* ») du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile détermine les mesures applicables, notamment, aux étrangers faisant l'objet d'une requête aux fins de prise en charge ou de reprise en charge, en application du 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, dit « règlement Dublin III ».

---

<sup>9</sup> Amendement n° 640 présenté le 6 novembre 2023 par Mme Jourda et M. Bonnacarrère, sénateurs, au nom de la commission des lois du Sénat, lors de l'examen du texte en première lecture par cette assemblée.

L'article L. 751-9 de ce code permet à l'autorité administrative de placer en rétention, pour une durée de quarante-huit heures, l'étranger faisant l'objet d'une requête aux fins de prise en charge ou de reprise en charge pour prévenir un risque non négligeable de fuite, dans la mesure où le placement en rétention est proportionné et si les dispositions relatives à l'assignation à résidence ne peuvent être effectivement appliquées.

L'article L. 751-10 dresse la liste des cas, au nombre de onze, dans lesquels le risque non négligeable de fuite mentionné à l'article L. 751-9 peut, sauf circonstance particulière, être regardé comme établi. Un risque de fuite est notamment regardé comme établi, aux termes du 6° de l'article L. 751-10, lorsque l'étranger a dissimulé des éléments de son identité, la circonstance tirée de ce qu'il ne peut justifier de la possession de documents d'identité ou de voyage en cours de validité ne pouvant toutefois suffire, à elle seule, à établir une telle dissimulation.

L'article 51 de la loi déferée apporte deux modifications à l'article L. 751-10. D'une part, il modifie son 6° afin de prévoir que le risque non négligeable de fuite est également regardé comme établi lorsque l'étranger a dissimulé des éléments qui concernent son parcours migratoire, sa situation familiale ou ses demandes antérieures d'asile. D'autre part, il le complète par un 12° afin de prévoir que le risque non négligeable de fuite est également regardé comme établi lorsque l'étranger a refusé de se soumettre à l'opération de relevé d'empreintes digitales dont peuvent faire l'objet, en application du 3° de l'article L. 142-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, les ressortissants 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 Etats parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, ne remplissent pas 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 du même code, ou lorsque l'étranger a altéré volontairement ses empreintes digitales pour empêcher leur enregistrement.

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions sont dépourvues de lien avec les articles du projet de loi initial et qu'elles ont par suite été introduites dans la loi déferée en méconnaissance de la règle de procédure prévue au premier alinéa de l'article 45 de la Constitution.

Toutefois, d'une part, en ce qu'elles sont applicables au placement en rétention administrative, les dispositions contestées ne sont pas sans lien avec les dispositions de l'article 12 du projet de loi initial qui étaient également relatives au placement en rétention administrative de ressortissants étrangers. D'autre part, le 12° de l'article L. 751-10 est directement en lien avec les dispositions de l'article 11 du projet de loi initial qui était relatif aux conséquences attachées au refus de soumettre au relevé des empreintes digitales prévu au 3° de l'article L. 142-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Enfin, en tant qu'elles concernent le placement en rétention administrative des demandeurs d'asile, les dispositions contestées présentent un lien indirect avec les dispositions du i) du 3° du VI de l'article 21 du projet de loi initial qui était relatif à la contestation par un étranger placé ou maintenu en centre de rétention administrative de sa demande d'asile.

## **12. Sur l'article 58**

L'article L. 332-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile énonce que l'étranger qui ne satisfait pas aux conditions d'admission peut faire l'objet d'une décision de refus d'entrée.

Son article L. 333-1 code énonce prévoit que la décision de refus d'entrée sur le territoire français dont l'étranger fait l'objet peut être exécutée d'office par l'autorité administrative. Aux termes du premier alinéa de son article L. 333-2 : « *L'étranger peut refuser d'être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc* ».

Enfin, aux termes de la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 332-2 du même code, la notification de la décision de refus d'entrée « *mentionne le droit de l'étranger de refuser d'être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc dans les conditions prévues à l'article L. 333-2* ».

L'article 58 de la loi déferée, qui est issu d'un amendement parlementaire<sup>10</sup>, supprime, pour les étrangers autres que les mineurs non accompagnés d'un représentant légal, le délai d'un jour franc avant l'expiration duquel l'exécution d'office de la décision de refus d'entrée peut être effectuée par l'autorité administrative.

L'exposé des motifs de l'amendement parlementaire à l'origine de ces dispositions rappelle que le délai d'un jour franc « *implique le report du réacheminement* » de l'étranger et « *conduit en conséquence au placement de l'intéressé en zone d'attente dans l'attente du réacheminement, mobilisant du personnel de la police aux frontières dans ces locaux pour assurer leur surveillance durant ce délai et générant des coûts financiers (hébergement, restauration etc.), alors même que l'entrée sur le territoire a déjà été refusée à l'intéressé, que sa demande d'asile a, le cas échéant, été rejetée et qu'un moyen de transport est disponible pour procéder au réacheminement* ». Il souligne également que la France est le seul Etat membre de l'Union européenne à instituer, dans son droit interne, un tel délai.

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions n'ont aucun lien avec les articles du projet de loi initial et qu'elles ont par suite été introduites dans la loi déferée en méconnaissance de la règle de procédure prévue au premier alinéa de l'article 45 de la Constitution. Les mêmes parlementaires soutiennent que l'article 58 porte atteinte au droit à un recours effectif et au respect du droit d'asile.

Aucun de ces griefs n'est fondé.

En premier lieu, l'article 58 de la loi déferée, qui concerne la décision de refus d'entrée à la frontière, n'est pas dépourvu de lien avec les dispositions de l'article 11 du projet de loi initial qui était relatif aux contrôles à la frontière et permettait de procéder à un relevé des empreintes digitales et à la prise de photographie d'un étranger contrôlé à l'occasion du franchissement d'une frontière extérieure sans remplir les conditions d'entrée en France.

En tant qu'il a pour objectif de rendre effectif le réacheminement des étrangers faisant l'objet d'un refus d'entrée, l'article 58 est également en lien direct avec l'article 16 du projet de loi initial qui adaptait le droit interne au règlement (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS). En effet, l'article 16 modifiait notamment l'article L. 821-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui rend passible d'une amende administrative les entreprises de transport aérien ou maritime qui débarquent sur le territoire français, en provenance d'un Etat qui n'est pas partie à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, un étranger non ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, de la République d'Islande, de la Principauté du Liechtenstein, du Royaume de Norvège ou de la Confédération suisse démunie du document de voyage et, le cas échéant, du visa requis par la loi ou

---

<sup>10</sup> Amendement n° COM-136 rect. bis présenté le 14 mars 2023 par M. Cadec et autres, sénateurs.

l'accord international qui lui est applicable en raison de sa nationalité ou qui débarquent, dans le cadre du transit, un étranger non ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, de la République d'Islande, de la Principauté du Liechtenstein, du Royaume de Norvège ou de la Confédération suisse démunie du document de voyage ou du visa requis par la loi ou l'accord international qui lui est applicable compte tenu de sa nationalité et de sa destination. Il est à cet égard rappelé que l'article L. 333-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que, lorsque l'entrée en France est refusée à un étranger, l'entreprise de transport aérien ou maritime qui l'a acheminé est tenue de le ramener sans délai, à la requête des autorités chargées du contrôle des personnes à la frontière, au point où il a commencé à utiliser le moyen de transport de cette entreprise.

En deuxième lieu, est garanti, par les dispositions de l'article 16 de la Déclaration de 1789, le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif (décision n° 2014-375 QPC du 21 mars 2014, cons. 5). De manière générale, les étrangers doivent bénéficier de l'exercice de recours assurant la garantie des droits et libertés qui sont reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République (décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, cons. 3).

En l'espèce, aucune atteinte n'est portée à ce droit.

Il résulte des dispositions, d'effet direct, du paragraphe 3 de l'article 14 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) que les personnes ayant fait l'objet d'une décision de refus d'entrée ont le droit de former un recours contre cette décision. Ces recours, qui sont formés conformément au droit interne de chaque Etat membre, n'ont pas d'effet suspensif et il appartient aux gardes-frontières de veiller à ce qu'un ressortissant de pays tiers ayant fait l'objet d'une décision de refus d'entrée ne pénètre pas sur le territoire de l'Etat membre concerné.

En pratique, si le réacheminement ne peut avoir lieu immédiatement, l'étranger arrivé en France par voie aérienne, ferroviaire ou maritime et qui n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français peut être placé en zone d'attente, en application de l'article L. 341-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. L'article L. 343-1 de ce code prévoit que l'étranger placé en zone d'attente est informé, dans les meilleurs délais, qu'il peut demander l'assistance d'un interprète et d'un médecin, communiquer avec un conseil ou toute personne de son choix et quitter à tout moment la zone d'attente pour toute destination située hors de France. Il est également informé des droits qu'il est susceptible d'exercer en matière de demande d'asile. Ces informations lui sont communiquées dans une langue qu'il comprend.

L'étranger concerné peut saisir le tribunal administratif d'un recours tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision de refus d'entrée qui lui a été opposée, dans les deux mois de la notification de cette décision, étant souligné que la décision et la notification des droits qui l'accompagne doivent être communiquées dans une langue qu'il comprend, ainsi que le prévoit l'article L. 332-12 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Il peut également demander au juge des référés du tribunal administratif statuant en urgence, sur le fondement des articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de la mesure.

En troisième lieu, le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel renvoie le Préambule de la Constitution de 1958, dispose en son quatrième alinéa : « *Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République* ». Il incombe au législateur d'assurer en toutes circonstances l'ensemble des garanties légales que

comporte cette exigence constitutionnelle (décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, cons. 25 ; décision n° 2018-762 DC du 15 mars 2018, paragr. 10).

En l'espèce, les dispositions contestées n'affectent pas les dispositions applicables au droit d'asile. Il résulte en effet de l'article 14, paragraphe 1, du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 précité ainsi que de l'article L. 332-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile que la décision de refus d'entrée est prise « *sans préjudice* » des dispositions particulières relatives au droit d'asile et à la protection subsidiaire. Or, les dispositions législatives applicables en matière d'asile prévoient un placement de l'étranger qui demande l'asile en zone d'attente, le temps strictement nécessaire pour vérifier si l'examen de sa demande relève de la compétence d'un autre Etat, si sa demande n'est pas irrecevable ou si sa demande n'est pas manifestement infondée. La décision de refuser l'entrée à un étranger qui demande à bénéficier du droit d'asile ne peut intervenir qu'à l'issue de cet examen.

### 13. Sur l'article 63

Le chapitre I<sup>er</sup> du titre III du livre V du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est relatif à la procédure devant l'Ofpra. Il comporte une section 4 relative à la clôture et à la demande de réouverture de l'examen de la demande d'asile.

L'article L. 531-36 de ce code prévoit que l'Ofpra « *peut clôturer* » l'examen de la demande d'asile lorsque le demandeur l'informe du retrait de sa demande.

L'article 63 de la loi déferée modifie ces dispositions afin de prévoir qu'en pareil cas, l'Ofpra « *clôture* » l'examen de la demande.

Il complète, par ailleurs, l'article L. 531-38 du même code afin de prévoir que l'Ofpra peut prendre une décision de clôture d'examen d'une demande d'asile lorsque le demandeur a abandonné, sans motif légitime, le lieu où il était hébergé.

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions n'ont aucun lien avec les articles du projet de loi initial et qu'elles ont par suite été introduites dans la loi déferée en méconnaissance de la règle de procédure prévue au premier alinéa de l'article 45 de la Constitution.

Toutefois, les dispositions contestées, qui sont relatives à l'examen des demandes d'asile par l'Ofpra, n'apparaissent pas dépourvues de tout lien avec celles de l'article 19 du projet de loi initial qui avaient pour objet de créer des pôles territoriaux dénommés 'France asile' en vue d'effectuer l'introduction de la demande d'asile auprès de l'Ofpra.

### 14. Sur l'article 65

La section 2 du chapitre I du titre VI du livre V de la partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile comporte un ensemble de dispositions relatives au bénéfice de la réunification familiale reconnu, sous conditions, au ressortissant étranger qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié ou qui a obtenu le bénéfice de la protection subsidiaire.

En vertu de l'article L. 561-2 de ce code, dans sa rédaction en vigueur, ce dernier peut ainsi demander à bénéficier de son droit à être rejoint « *3° Par les enfants non mariés du couple, n'ayant pas dépassé leur dix-neuvième anniversaire* ».

Le a) du 1° de l'article 65 de la loi déferée modifie cet alinéa afin de prévoir que le ressortissant étranger qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié ou qui a obtenu le bénéfice de la protection subsidiaire peut demander à bénéficier de son droit à être rejoint par les enfants non mariés du couple, « *n'ayant pas atteint leur dix-huitième anniversaire* », et de préciser qu'en cas d'adoption, seuls sont éligibles à la réunification familiale les enfants dont le lien de filiation avec le réfugié ou le bénéficiaire de la protection subsidiaire a été établi par un jugement antérieur à l'introduction de la demande d'asile.

Le 2° de l'article 65 complète par ailleurs l'article L. 561-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile afin de prévoir que la réunification familiale est refusée « *3° Au conjoint, au partenaire d'union civile, au concubin ou à l'enfant ayant cessé d'entretenir avec le réfugié ou le bénéficiaire de la protection subsidiaire des relations suffisamment stables et continues pour former avec lui une famille. Sont notamment exclus du bénéfice de la présente section les enfants ayant constitué leur propre cellule familiale* ».

Les députés requérants soutiennent que les dispositions du 3° de l'article L. 561-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans leur rédaction issue de la loi déferée, portent atteinte au droit à mener une vie familiale normale. Ils estiment, par ailleurs, que les dispositions du 3° de l'article L. 561-3 du même code méconnaissent le principe de clarté de la loi ainsi que les principes d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, en ce que le critère tenant à la cessation de relations suffisamment stables et continues ne serait pas clair ni suffisamment précis.

Ces griefs ne sont pas fondés.

A titre liminaire, le Gouvernement indique que les dispositions contestées, introduites par un amendement dont il est l'auteur<sup>11</sup>, ont non seulement pour objectif d'harmoniser les critères d'âge et de liens familiaux applicables en matière de réunification familiale avec ceux qui sont applicables en matière de regroupement familial mais aussi d'assurer un meilleur contrôle de l'immigration, reposant en l'espèce sur une définition plus stricte des liens familiaux motivant la demande de réunification familiale, dans un contexte où les demandes présentées au titre de la réunification familiale ont très fortement augmenté, passant de 5 500 demandes environ en 2015 à près de 21 000 demandes en 2022. Pour cette raison, ces dispositions apparaissent en lien avec d'autres articles du projet de loi initial qui poursuivaient le même objectif, notamment celles de l'article 13 qui subordonnaient la délivrance d'un titre de séjour à l'engagement de respecter les principes de la République et celles de l'article 18 qui avaient pour objet de prendre en considération de précédentes infractions à la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers en France dans les conditions de délivrance des visas.

En premier lieu, 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 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 (décision n° 2017-674 QPC du 1<sup>er</sup> décembre 2017, paragr. 4).

---

<sup>11</sup> Amendement n° 599 présenté le 30 octobre 2023 lors de l'examen en première lecture par le Sénat.

Par ailleurs, il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, ou d'adopter, pour la réalisation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et qui peuvent comporter la modification ou la suppression de dispositions qu'il estime excessives ou inutiles, dès lors que, ce faisant, il ne prive pas de garanties légales des exigences constitutionnelles (décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010, cons. 33 ; décision n° 2011-123 QPC du 29 avril 2011, cons. 3).

D'une part, la majorité étant fixée, par l'article 414 du code civil, à dix-huit ans accomplis, il ne saurait résulter aucune atteinte disproportionnée au droit de mener une vie familiale normale des dispositions du 3° de l'article L. 561-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui prévoient que la demande de réunification familiale ne peut concerner qu'un enfant n'ayant pas atteint cet âge, plutôt que l'âge de dix-neuf ans.

A cet égard, par votre décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, vous avez jugé que le droit de mener une vie familiale normale reconnu aux ressortissants étrangers dont la résidence en France est stable et régulière comporte la faculté pour ces étrangers de faire venir auprès d'eux leurs conjoints et leurs enfants « *mineurs* », sous réserve de restrictions tenant à la sauvegarde de l'ordre public et à la protection de la santé publique lesquelles revêtent le caractère d'objectifs de valeur constitutionnelle (cons. 70).

Il est au demeurant observé que l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, dont le champ d'application s'étend aux réfugiés, prévoit que seuls les enfants mineurs du regroupant « *d'un âge inférieur à la majorité légale de l'Etat membre concerné* » sont éligibles à cette procédure et que le Conseil d'Etat, statuant au contentieux juge que les principes généraux du droit applicables aux réfugiés, résultant notamment des stipulations de la convention de Genève, imposent, en vue d'assurer pleinement au réfugié la protection prévue par ladite convention, que la même qualité soit reconnue à la personne de même nationalité qui était unie par le mariage à un réfugié à la date à laquelle celui-ci a demandé son admission au statut, ainsi qu'aux enfants de ce réfugié qui étaient mineurs au moment de leur entrée en France, mais que ces principes n'imposent pas, en revanche, que le même statut soit reconnu à l'ensemble des personnes qui se trouvent, ou se trouvaient, dans le pays d'origine, à la charge d'un réfugié, ce dont il déduit qu'en l'absence de circonstance particulière, le principe de l'unité de la famille n'impose pas que soit accueillie une demande d'admission au statut de réfugié présentée pour le compte d'un enfant âgé de plus de dix-huit ans lorsqu'il est entré en France (CE, 21 mai 1997, *Sirzum*, n° 172161, rec. p. 193).

D'autre part, il était loisible au législateur de prévoir que la demande de réunification familiale présentée au titre d'un enfant adopté n'est recevable que lorsque le lien de filiation a été établi par un jugement antérieur à l'introduction de la demande d'asile.

Il est observé, à cet égard, que l'article 9, paragraphe 2, de la directive 2003/86/CE précitée autorise les Etats membres à limiter l'application des dispositions relatives au regroupement familial aux réfugiés dont les liens familiaux sont antérieurs à leur entrée sur le territoire et qu'en vertu du 1° de l'article L. 561-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa rédaction en vigueur, sont seuls éligibles à la réunification familiale les conjoints ou les partenaires dont le mariage ou l'union civile est antérieur à la date d'introduction de la demande d'asile.



Enfin, il va de soi que la dérogation prévue au dernier alinéa de l'article L. 561-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa rédaction issue du c) du 1° de l'article 65 de la loi déferée, en faveur des enfants d'un réfugié ayant atteint l'âge de dix-huit ans postérieurement à l'introduction de la demande d'asile, doit être regardée comme s'appliquant dans les mêmes termes aux enfants d'un étranger bénéficiaire de la protection subsidiaire.

En second lieu, il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34. Le plein exercice de cette compétence, ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques (décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, cons. 16).

En l'espèce, en prévoyant que la réunification familiale est refusée « *au conjoint, au partenaire d'union civile, au concubin ou à l'enfant ayant cessé d'entretenir avec le réfugié ou le bénéficiaire de la protection subsidiaire des relations suffisamment stables et continues pour former avec lui une famille* », le législateur a adopté des dispositions claires et suffisamment précises.

Le Gouvernement souligne à cet égard que la notion de « *relations suffisamment stables et continues* », qui figure déjà au 2° de l'article L. 561-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, est issue d'une jurisprudence ancienne et constante du Conseil d'Etat, statuant au contentieux relative au principe d'unité de la famille, consacré par la décision *Mme Agyepong* (CE, Assemblée, 2 décembre 1994, n° 112842, rec. p. 523) et éclairé par de nombreuses décisions postérieures.

Le Conseil d'Etat juge en effet que les principes généraux du droit applicables aux réfugiés, résultant notamment des stipulations de la Convention de Genève, imposent, en vue d'assurer pleinement au réfugié la protection prévue par cette convention, que la même qualité soit reconnue non seulement à la personne de même nationalité qui était unie par le mariage à un réfugié lorsqu'il a demandé son admission au statut, mais aussi à la personne qui avait avec le réfugié, à la date à laquelle celui-ci a demandé son admission au statut, « *une liaison suffisamment stable et continue pour former avec lui une famille* » (CE, 21 mai 1997, *Gomez Botero*, n° 159999, T. p. 654-868), ainsi qu'aux enfants mineurs du couple (CE, 28 juillet 2004, *Mme Trin épouse Mer*, n° 229053, rec. p. 353).

Le Gouvernement souligne également que l'article 16, paragraphe 1, point b) et point c), de la directive 2003/86/CE précitée autorise les Etats membres à rejeter une demande d'entrée et de séjour aux fins du regroupement familial lorsque le regroupant et les membres de sa famille n'entretiennent pas ou plus une vie conjugale ou familiale effective ou lorsqu'il est constaté que le regroupant ou le partenaire non marié de ce dernier est lui-même marié ou a une relation durable avec une autre personne. L'article 17 de la même directive énonce que les Etats membres prennent « *dûment en considération la nature et la solidité des liens familiaux de la personne* » lorsqu'ils prennent des mesures au titre du regroupement familial.

La Cour de justice de l'Union européenne a précisé, dans un arrêt du 1<sup>er</sup> août 2022 (CJUE, 3<sup>ème</sup> chambre, *Bundesrepublik Deutschland c/ XC*, C-279/20, points 62 à 68), que l'appréciation des conditions requises pour considérer qu'il existe une vie familiale effective, au sens de l'article 16, paragraphe 1, sous b), de la directive 2003/86, requiert de réaliser une évaluation au cas par cas, ainsi qu'il ressort d'ailleurs de l'article 17 de cette directive, à l'aide de l'ensemble des facteurs pertinents dans chaque cas de figure et à la lumière des objectifs poursuivis

par ladite directive, la seule relation juridique de filiation ne suffisant pas à établir un lien familial effectif avec un mineur. La Cour de justice a encore précisé que l'existence d'une vie familiale effective suppose d'établir la réalité du lien familial ou la volonté d'établir ou de maintenir un tel lien, ce qui peut résulter de la circonstance que les intéressés envisagent de se rendre des visites occasionnelles, pour autant qu'elles soient possibles, et d'avoir des contacts réguliers de quelque nature que ce soit, compte tenu notamment des circonstances matérielles caractérisant la situation des personnes concernées, dont l'âge de l'enfant.

C'est à l'aune de ces précisions fournies par la jurisprudence qu'il conviendra d'apprécier l'existence de relations familiales suffisamment stables et continues.

## 15. Sur l'article 70

L'article 70 de la loi déferée modifie les dispositions de la section 2 du chapitre unique du titre III du livre I<sup>er</sup> du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Cour nationale du droit d'asile (« CNDA »).

Il crée notamment un article L. 131-5 selon lequel : *« Chaque formation de jugement de la Cour nationale du droit d'asile est présidée par un magistrat permanent affecté dans la juridiction ou par un magistrat non permanent ayant au moins six mois d'expérience en formation collégiale à la Cour, nommé : / 1° Soit par le vice-président du Conseil d'État parmi les membres du Conseil d'État ou du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, en activité ou honoraires, ou parmi les membres du Conseil d'État ou du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel à la retraite disposant d'une compétence particulière en matière de droit d'asile ; / 2° Soit par le premier président de la Cour des comptes parmi les magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, en activité ou honoraires, ou parmi les magistrats de la Cour des comptes ou des chambres régionales des comptes à la retraite disposant d'une compétence particulière en matière de droit d'asile ; / 3° Soit par le ministre de la justice parmi les magistrats du siège en activité et les magistrats honoraires de l'ordre judiciaire ou parmi les magistrats de l'ordre judiciaire à la retraite disposant d'une compétence particulière en matière de droit d'asile ».*

Il crée également un article L. 131-7 aux termes duquel : *« À moins que, de sa propre initiative ou à la demande du requérant, le président de la Cour nationale du droit d'asile ou le président de formation de jugement désigné à cette fin décide, à tout moment de la procédure, d'inscrire l'affaire devant une formation collégiale ou de la lui renvoyer s'il estime qu'elle pose une question qui le justifie, les décisions de la Cour nationale du droit d'asile sont rendues par le président de la formation de jugement statuant seul ».*

L'article 70 modifie enfin divers articles de la section 2 du chapitre II du titre III du livre V du même code.

Les députés requérants soutiennent qu'en posant le principe selon lequel les affaires soumises à la CNDA sont jugées par un magistrat statuant seul, le législateur a méconnu le droit à un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable et les droits de la défense. Les mêmes parlementaires font valoir que le législateur a méconnu l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi en prévoyant, à l'article L. 131-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, que chaque formation de jugement peut être présidée par *« un magistrat non permanent ayant au moins six mois d'expérience en formation collégiale à la Cour »*, alors qu'il a parallèlement prévu, à l'article L. 131-7 du même code, que le jugement à juge unique constitue désormais la règle.

Ces griefs ne sont manifestement pas fondés.

En premier lieu, d'une part, le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel renvoie le Préambule de la Constitution de 1958, dispose en son quatrième alinéa : « *Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République* ». Il incombe au législateur d'assurer en toutes circonstances l'ensemble des garanties légales que comporte cette exigence constitutionnelle.

Selon l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Sont garantis par cette disposition le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable, ainsi que les droits de la défense.

D'une part, les députés requérants n'apportent aucun élément de nature à établir qu'en raison des dispositions qu'ils contestent, les recours juridictionnels offerts aux demandeurs d'asile ne seraient pas effectifs, alors au demeurant que la mise en œuvre des dispositions contestées est de nature à réduire les délais de jugement de la CNDA et à assurer ainsi un exercice plus effectif du droit de recours des demandeurs d'asile (décision n° 2003-485 DC du 4 décembre 2003, cons. 51). Le Gouvernement observe, par ailleurs, que peuvent seuls statuer comme juge unique le président de la formation de jugement à laquelle est attribuée le litige, qui est un magistrat permanent affecté à la CNDA, et les magistrats non permanents ayant au moins six mois d'expérience en formation collégiale à la Cour.

D'autre part et ainsi que vous l'avez jugé par votre décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018 (paragr. 13), le fait que la CNDA statue à juge unique ne porte pas, par lui-même, atteinte aux droits de la défense.

Enfin, si l'article L. 131-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que les décisions de la CNDA sont en principe rendues par le président de la formation de jugement statuant seul, il permet que, de sa propre initiative ou à la demande du requérant, le président de cette juridiction ou le président de la formation de jugement désigné à cette fin décide, à tout moment de la procédure, d'inscrire l'affaire devant une formation collégiale ou de la lui renvoyer, s'il estime que cette affaire pose une question qui le justifie. Ainsi et en tout état de cause, le droit à un procès équitable ne saurait être méconnu par ces dispositions.

En second lieu, il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34. Le plein exercice de cette compétence, ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques (décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, cons. 16).

En prévoyant en l'espèce que les formations de jugement peuvent être présidées par « *un magistrat non permanent ayant au moins six mois d'expérience en formation collégiale à la Cour* », le législateur a adopté des dispositions suffisamment précises et qui ne recèlent aucune obscurité ou incohérence. Il résulte en effet du troisième alinéa de l'article L. 131-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa rédaction issue de l'article 70 de la loi déferée, que « *Tous les membres des formations de jugement participent à plus de douze journées d'audience par an* ». Doit par suite être regardé comme remplissant la condition d'expérience de

six mois en formation collégiale le magistrat non permanent qui a participé à au moins six journées d'audience en formation collégiale au cours de l'année. Le grief des députés requérants, qui repose en outre sur la prémisse erronée selon laquelle il n'y aurait plus, à compter de l'entrée en vigueur des dispositions qu'ils contestent, d'affaires jugées par des formations collégiales, ne peut donc qu'être écarté.

## 16. Sur les articles 72 et 76

L'article 72 de la loi déferée complète le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile par un livre IX intitulé « *Procédures contentieuses devant le juge administratif* » et modifie, en vue de les simplifier, un ensemble de dispositions relatives à la procédure contentieuse applicable aux recours juridictionnels relatifs aux décisions d'éloignement, à certaines décisions applicables aux demandeurs d'asile et à l'exécution des décisions d'éloignement.

Il crée notamment un article L. 922-3 dont le premier alinéa prévoit que, lorsque l'étranger est placé ou maintenu en rétention administrative ou en zone d'attente, afin d'assurer une bonne administration de la justice et de permettre à l'étranger de présenter ses explications, l'audience se tient dans la salle d'audience attribuée au ministère de la justice spécialement aménagée à proximité immédiate, selon le cas, du lieu de rétention ou de la zone d'attente.

Le deuxième alinéa de l'article L. 922-3 permet toutefois au président du tribunal administratif ou au magistrat désigné de siéger dans les locaux du tribunal. Dans ce cas, les deux salles d'audience sont ouvertes au public et reliées entre elles en direct par un moyen de communication audiovisuelle garantissant la confidentialité et la qualité de la transmission.

Son troisième alinéa prévoit que le représentant de l'administration et le conseil de l'étranger, lequel peut s'entretenir avec son client de manière confidentielle, ont le choix d'assister à l'audience dans l'une ou l'autre salle.

Son quatrième alinéa prévoit que le président du tribunal administratif ou le magistrat désigné peut, de sa propre initiative ou sur demande des parties, suspendre l'audience lorsqu'il constate que la qualité de la retransmission ne permet pas à l'étranger ou à son conseil de présenter ses explications dans des conditions garantissant une bonne administration de la justice.

Enfin, le cinquième alinéa de l'article L. 922-3 prévoit que, par dérogation au premier alinéa de l'article, lorsqu'aucune salle d'audience n'a été spécialement aménagée à proximité immédiate, selon le cas, du lieu de rétention ou de la zone d'attente ou en cas d'indisponibilité de cette salle, l'audience se tient soit au tribunal administratif compétent, soit dans des locaux affectés à un usage juridictionnel judiciaire proches du lieu de rétention ou de la zone d'attente.

L'article 76 de la loi déferée modifie quant à lui plusieurs articles du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatifs aux conditions dans lesquelles le juge des libertés et de la détention statue sur le maintien d'un étranger en zone d'attente ou en rétention.

Il prévoit qu'afin d'assurer une bonne administration de la justice et de permettre à l'étranger de présenter ses explications, l'audience se tient dans la salle d'audience attribuée au ministère de la justice spécialement aménagée à proximité immédiate de la zone d'attente, que le juge des libertés et de la détention peut toutefois siéger au tribunal judiciaire dans le ressort duquel se situe la zone d'attente, les deux salles d'audience étant alors ouvertes au public et reliées entre elles en direct par un moyen de communication audiovisuelle garantissant la confidentialité et la qualité de la transmission. Pour le surplus, les règles applicables sont identiques à celles prévues

pour l'intervention du tribunal administratif par l'article 72 de la loi déferée.

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions méconnaissent le droit à un procès équitable, la liberté individuelle et le droit d'asile. Ils déplorent l'absence de condition justifiant le recours à la visioconférence.

Le Gouvernement ne partage pas cette analyse.

Vous vous êtes déjà prononcés à plusieurs reprises sur la constitutionnalité de dispositions législatives permettant le recours à des dispositifs de visioconférence ou de vidéo-audience dans le contentieux des étrangers.

Par votre décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, vous avez jugé qu'en autorisant le recours à des salles d'audience spécialement aménagées à proximité immédiate des lieux de rétention ou à des moyens de télécommunication audiovisuelle, le législateur a entendu limiter des transferts contraires à la dignité des étrangers concernés, comme à une bonne administration de la justice. Vous avez ajouté que, par elle-même, la tenue d'une audience dans une salle à proximité immédiate d'un lieu de rétention n'est contraire à aucun principe constitutionnel. Vous aviez par ailleurs relevé que le législateur avait prévu que ladite salle serait spécialement aménagée pour assurer la clarté, la sécurité et la sincérité des débats et permettre au juge de statuer publiquement, que le déroulement des audiences au moyen de techniques de télécommunication audiovisuelle était subordonné au consentement de l'étranger, à la confidentialité de la transmission et au déroulement de la procédure dans chacune des deux salles d'audience ouvertes au public. Au vu de ces éléments, vous aviez considéré que les dispositions contestées garantissaient de façon suffisante la tenue d'un procès juste et équitable (cons. 81 à 83).

Vous avez ensuite jugé qu'en permettant que des audiences de la CNDA puissent se tenir au moyen d'une communication audiovisuelle, sans le consentement de l'étranger concerné, le législateur avait entendu contribuer à la bonne administration de la justice et au bon usage des deniers publics. Vous avez, là encore, énuméré les différentes garanties prévues par les dispositions contestées, sans toutefois faire de chacune de ces garanties une condition de la conformité à la Constitution, et jugé que les dispositions soumises à votre examen ne méconnaissaient pas le droit à un procès juste et équitable (décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, cons. 93).

Plus récemment, vous avez à nouveau reconnu, par la décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018, la conformité à la Constitution des dispositions de plusieurs articles de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie qui supprimaient l'exigence de consentement de l'intéressé pour le recours à la vidéo-audience dans le cadre de l'organisation de certaines audiences en matière de droit d'asile ou de droit au séjour. Etaient concernés l'examen des recours formés devant la CNDA, l'examen par le tribunal administratif du recours formé contre la décision de refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile et, le cas échéant, contre celle de transfert vers l'État responsable de l'examen de la demande d'asile. Etaient également concernés l'autorisation par le juge des libertés et de la détention de la prolongation du maintien en zone d'attente d'un étranger et le recours formé contre la décision de ce juge, ainsi que l'examen par le tribunal administratif du recours formé, par l'étranger placé en rétention administrative, assigné à résidence ou détenu, contre une obligation de quitter le territoire français et ses décisions connexes ou contre la décision d'assignation à résidence. Vous avez relevé qu'en permettant que les audiences considérées puissent se tenir au moyen d'une communication audiovisuelle, le législateur avait entendu contribuer à la bonne administration de la justice et au bon usage des deniers publics. Relevant les garanties prévues par le législateur dans ces différentes hypothèses du point de vue de l'organisation des audiences, dont

l'assistance de la personne par son conseil si elle en a un, vous aviez jugé que, compte tenu notamment des caractéristiques de ces procédures, les dispositions contestées ne méconnaissaient ni le droit à un recours juridictionnel effectif, ni les droits de la défense, ni le droit à un procès équitable (paragr. 26 à 29).

En l'espèce, les dispositions contestées répondent évidemment aux mêmes considérations de bonne administration de la justice et de bon usage des deniers publics.

Les garanties offertes par le législateur ne diffèrent pas, pour l'essentiel, de celles prévues par les dispositions précédemment soumises à votre examen.

Le législateur a par ailleurs fixé le principe que les audiences du tribunal administratif et du juge des libertés et de la détention se tiendraient dans la salle d'audience attribuée au ministère de la justice, spécialement aménagée et située à proximité immédiate, selon le cas, du lieu de rétention ou de la zone d'attente, tout en prévoyant que le président du tribunal administratif, le magistrat désigné par celui-ci ou le juge des libertés et de la détention pourraient siéger dans les locaux du tribunal administratif ou du tribunal judiciaire dans le ressort duquel se situe la zone d'attente ou le lieu de rétention.

La circonstance que le législateur n'a pas défini de motifs pour lesquels l'audience peut ne pas être tenue dans la salle d'audience située à proximité immédiate du lieu de rétention ou de la zone d'attente est, pour le reste, sans incidence sur la conformité des dispositions contestées à la Constitution. Le Gouvernement observe sur ce point que la rédaction retenue reprend notamment celle du sixième alinéa de l'ancien article L. 213-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qu'avait modifié l'article 20 de la loi du 10 septembre 2018, que vous avez déclaré conforme à la Constitution. Comme les dispositions soumises à votre examen, ce texte était en effet ainsi rédigé : *« L'audience se tient dans les locaux du tribunal administratif compétent. Toutefois, celle-ci peut se tenir dans la salle d'audience de la zone d'attente et le président du tribunal ou le magistrat désigné à cette fin siéger au tribunal dont il est membre, relié à la salle d'audience, en direct, par un moyen de communication audiovisuelle qui garantit la confidentialité de la transmission. La salle d'audience de la zone d'attente et celle du tribunal administratif sont ouvertes au public. L'étranger est assisté de son conseil s'il en a un »*

Enfin, si les dispositions contestées, à la différence de celles soumises à votre examen dans la saisine n° 2011-631 DC et dans la saisine n° 2018-770 DC, ne font pas obstacle à ce que, dans l'hypothèse où le président du tribunal administratif, le magistrat désigné ou le juge des libertés et de la détention siège dans les locaux du tribunal administratif ou du tribunal judiciaire, l'interprète et le conseil de l'étranger ne soient pas physiquement présents auprès de ce dernier, dans la salle d'audience située à proximité immédiate de la zone d'attente ou du lieu de rétention, le législateur n'a bien entendu pas exclu que l'avocat et l'interprète soient physiquement présents aux côtés de l'étranger, et il a prévu que le conseil de l'intéressé aurait le droit de s'entretenir avec son client de manière confidentielle, que ledit conseil pourrait demander la suspension de l'audience si la qualité de la retransmission ne lui permet pas ou ne permet pas à son client de présenter ses explications dans des conditions garantissant une bonne administration de la justice et qu'un procès-verbal attestant de la conformité des opérations effectuées serait établi. Le Gouvernement observe qu'il en va de la présence de l'interprète et de l'avocat aux côtés de l'étranger comme du consentement de l'étranger au recours à la visio-conférence. Celle-ci contribue à assurer le respect des exigences constitutionnelles en matière de droits de la défense et de droit à un procès équitable, sans pour autant constituer, en tant que telle, une condition de la constitutionnalité de la mesure (cf. le commentaire aux cahiers de la décision n° 2018-770 DC précitée).

## 17. Sur l'article 77

L'article L. 342-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que le maintien d'un étranger en zone d'attente au-delà de quatre jours à compter de la décision de placement initiale peut être autorisé, par le juge des libertés et de la détention statuant sur l'exercice effectif des droits reconnus à l'étranger, pour une durée qui ne peut être supérieure à huit jours. L'article L. 342-2 du même code dispose que la requête aux fins de maintien en zone d'attente expose les raisons pour lesquelles l'étranger n'a pu être rapatrié ou, s'il a demandé l'asile, admis, et le délai nécessaire pour assurer son départ de la zone d'attente.

Selon les dispositions de l'article L. 342-5 du même code, dans sa rédaction en vigueur, le juge des libertés et de la détention statue par ordonnance dans les vingt-quatre heures de sa saisine aux fins de maintien d'un étranger en zone d'attente ou, lorsque les nécessités de l'instruction l'imposent, dans les quarante-huit heures de celle-ci.

L'article 77 de la loi déferée donne une nouvelle rédaction de cet article afin de prévoir que le délai imparti au juge des libertés et de la détention pour statuer est également porté à quarante-huit heures, par ordonnance du premier président de la cour d'appel, « *en cas de placement en zone d'attente simultané d'un nombre important d'étrangers au regard des contraintes du service juridictionnel* ».

Il insère en outre dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile un article L. 342-7-1 afin de prévoir que, lorsqu'il s'assure que l'étranger a été, dans les meilleurs délais, pleinement informé de ses droits et placé en état de les faire valoir, le juge des libertés et de la détention « *tient compte des circonstances particulières liées notamment au placement en zone d'attente simultané d'un nombre important d'étrangers pour l'appréciation des délais relatifs à la notification de la décision, à l'information sur les droits et à leur prise d'effet* ».

Les députés requérants estiment que le nouveau motif de prolongation du délai imparti au juge des libertés et de la détention pour statuer sur une demande de maintien en zone d'attente, qui ne répondrait à aucune nécessité, serait de nature à porter une atteinte disproportionnée à la liberté individuelle garantie par l'article 66 de la Constitution.

Cet unique grief ne peut qu'être écarté.

Aux termes de l'article 66 de la Constitution : « *Nul ne peut être arbitrairement détenu. / L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi* ». Dans l'exercice de sa compétence, le législateur peut fixer des modalités d'intervention de l'autorité judiciaire différentes selon la nature et la portée des mesures affectant la liberté individuelle qu'il entend édicter. La liberté individuelle ne peut être tenue pour sauvegardée que si le juge intervient dans le plus court délai possible (décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020, paragr. 41).

En l'espèce, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 66 de la Constitution est opérant. Si le maintien d'un étranger en zone d'attente n'entraîne pas à l'encontre de l'intéressé un degré de contrainte sur sa personne comparable à celui qui résulterait de son placement dans un centre de rétention, une telle mesure, en raison de l'effet conjugué du degré de contrainte qu'elle revêt et de sa durée, a néanmoins pour conséquence d'affecter la liberté individuelle de la personne qui en fait l'objet au sens de ces dispositions (décision n° 92-307 DC du 25 février 1992, cons. 14 et 15 ; décision n° 2021-983 QPC du 17 mars 2022).

Cependant, ce grief n'est pas fondé.

Si le délai « *le plus court possible* » varie selon la nature de la procédure à l'origine de la mesure et de la justification de la privation de liberté, vous avez admis, en matière de rétention administrative des étrangers, que le juge judiciaire ne soit saisi, aux fins de prolongation de la rétention, qu'après l'écoulement d'un délai de cinq jours (décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011 précitée, cons. 72). Vous avez par ailleurs formulé une réserve d'interprétation dans le cas où l'étranger a été placé en rétention administrative à l'issue d'une garde à vue, en jugeant que la protection constitutionnelle de la liberté individuelle exige que la durée de cette garde à vue soit prise en compte pour déterminer le délai avant l'expiration duquel une juridiction de l'ordre judiciaire doit intervenir, de sorte que l'étranger privé de sa liberté dans le cadre d'une mesure de rétention administrative doit être présenté à un magistrat du siège après l'expiration d'un délai de sept jours à compter du début de la garde à vue, dans l'hypothèse où celle-ci a duré quarante-huit heures (même décision, cons. 73).

En l'espèce, le juge des libertés et de la détention doit se prononcer dans les quarante-huit heures de sa saisine, laquelle intervient au plus tard à l'expiration du délai de quatre jours prévu à l'article L. 342-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, de sorte que la décision de ce magistrat judiciaire doit être prise dans un délai de six jours.

Enfin et contrairement à ce que soutiennent les députés requérants, la prorogation de vingt-quatre heures du délai imparti au juge des libertés et de la détention pour statuer sur une demande de maintien en zone d'attente répond, dans les circonstances auxquelles le législateur a songé, à une véritable nécessité. Il en va ainsi lorsqu'un navire de migrants est accueilli dans un port maritime, dans des conditions faisant obstacle à ce qu'il puisse être statué sur l'ensemble des requêtes dans le délai de droit commun. En outre, le législateur a eu le soin de confier non pas au juge des libertés et de la détention lui-même, mais au premier président de la cour d'appel, le soin de constater que cette condition légale était satisfaite.

## **II. Sur les autres dispositions**

Le Conseil constitutionnel a souhaité recueillir les observations du Gouvernement sur le respect par le législateur des dispositions du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution en ce qui concerne notamment les articles 22, 41, 42, 49, 52 et 57 de la loi déferée.

### **1. Sur l'article 22**

L'article L. 811-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile fait partie d'un ensemble de dispositions qui permettent à l'autorité administrative de procéder à des vérifications et à des contrôles préalables à la délivrance ou au retrait des titres de séjour.

Dans sa rédaction en vigueur, cet article prévoit que la vérification de tout acte d'état civil étranger est effectuée dans les conditions définies à l'article 47 du code civil, selon lequel tout acte de l'état civil des Français et des étrangers fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays fait foi, sauf si d'autres actes ou pièces détenus, des données extérieures ou des éléments tirés de l'acte lui-même établissent, le cas échéant après toutes vérifications utiles, que cet acte est irrégulier, falsifié ou que les faits qui y sont déclarés ne correspondent pas à la réalité, celle-ci étant appréciée au regard de la loi française.



L'article 22 de la loi déferée donne la nouvelle rédaction suivante de l'article L. 811-2 : « *Les actes et les décisions de justice étrangers relatifs à l'état civil, produits par un ressortissant étranger pour justifier notamment de son identité et de ses liens familiaux doivent être préalablement légalisés, au sens du II de l'article 16 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. La présomption de validité des actes de l'état civil ainsi produits, prévue à l'article 47 du code civil, et l'opposabilité des jugements étrangers dont la régularité n'a pas été préalablement vérifiée par l'autorité judiciaire française sont subordonnées à l'accomplissement de cette formalité. / Sous réserve du premier alinéa du présent article, la vérification de tout acte de l'état civil étranger est effectuée dans les conditions définies à l'article 47 du code civil* ».

Il ressort de l'exposé des motifs de l'amendement du Gouvernement<sup>12</sup> dont ces dispositions sont issues que l'article 22 a pour objet d'imposer la légalisation des actes et décisions de justice étrangers relatifs à l'état civil produits par un étranger pour justifier de son identité et de ses liens familiaux, et de subordonner l'opposabilité des jugements étrangers à l'accomplissement de cette formalité, afin de lutter plus efficacement contre les fraudes à l'état civil auxquelles l'administration est confrontée, en harmonie avec la jurisprudence civile selon laquelle le défaut de légalisation d'un acte de naissance étranger prive cet acte de la force probante que l'article 47 du code civil attache aux actes de l'état civil des étrangers faits en pays étranger et rédigés dans les formes usitées dans ce pays<sup>13</sup>.

L'article 22, en ce qu'il concerne la procédure d'instruction des demandes de titre de séjour, n'est pas dépourvu de lien avec celles des dispositions de l'article 13 du projet de loi initial<sup>14</sup> qui modifiaient également, sur différents points, les conditions d'examen des demandes de délivrance ou de renouvellement de certains titres de séjour, en ce qui concerne notamment la preuve par l'étranger qu'il a établi en France sa résidence effective et habituelle.

## **2. Sur les articles 41, 49 et 52**

L'article 41 de la loi déferée ouvre à l'administration la possibilité d'assigner à résidence ou, si cette mesure est insuffisante, de placer en rétention l'étranger demandeur d'asile dont le comportement constitue une menace pour l'ordre public ou qui présente un risque de fuite. Dans ce cas, le traitement de la demande d'asile est accéléré.

Son article 49 modifie l'article L. 732-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile afin de prévoir que l'étranger faisant l'objet d'une décision d'expulsion, d'une peine d'interdiction du territoire français ou d'une interdiction administrative du territoire prononcée en tout point du territoire de la République, assigné à résidence dans des lieux choisis par l'autorité administrative sur l'ensemble du territoire de la République, supporte les frais de cette assignation à résidence. Il modifie également l'article L. 732-3 du même code afin de permettre que l'assignation à résidence, dont la durée ne peut excéder quarante-cinq jours, est renouvelable deux fois et non plus une fois dans la même limite de durée.

Enfin, l'article 52 de la loi déferée modifie les articles L. 824-4 à L. 824-7 qui punissent de peines d'emprisonnement la méconnaissance des prescriptions liées à l'assignation à résidence pour prévoir que l'étranger auteur de ces délits peut se voir appliquer une amende dont le *quantum* est, selon le cas, de 15 000 € ou de 3 750 €.

---

<sup>12</sup> Amendement n° 605 présenté le 30 octobre 2023.

<sup>13</sup> Cass., Civ. 1<sup>ère</sup>, 15 mars 2023, n° 22-18.147, au bulletin.

<sup>14</sup> Notamment au 2° du III de l'article.

Ces trois articles sont en lien avec les dispositions de l'article 10 du projet de loi initial qui avait pour objet de réduire le champ des protections accordées par les articles L. 611-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile contre les décisions portant obligation de quitter le territoire français. Par ailleurs, en ce qu'ils permettent à l'administration de prendre, dans certains cas, des mesures d'assignation à résidence, ou de les renouveler, les articles 41 et 49 ne sont pas non plus dépourvus de lien avec l'article 21 du projet de loi qui traitait des recours juridictionnels susceptibles d'être introduits contre ces mesures. Enfin, en ce qu'il prévoit la mise en œuvre d'une procédure accélérée de la demande d'asile en cas d'assignation à résidence ou de placement en rétention, l'article 41 présente un lien avec les dispositions de l'article 19 du projet de loi qui avaient pour objet de créer des pôles territoriaux dénommés 'France asile' en vue d'effectuer l'introduction de la demande d'asile auprès de l'Ofpra et qui tendaient à accélérer le traitement de la demande d'asile.

### **3. Sur l'article 57**

L'article L. 232-1 du code de la sécurité intérieure prévoit qu'afin améliorer le contrôle aux frontières et de lutter contre l'immigration clandestine, le ministre de l'intérieur est autorisé à procéder à la mise en œuvre de traitements automatisés de données à caractère personnel, recueillies à l'occasion de déplacements internationaux en provenance ou à destination d'Etats n'appartenant pas à l'Union européenne, figurant sur les cartes de débarquement et d'embarquement des passagers de transporteurs aériens, collectées à partir de la bande de lecture optique des documents de voyage, de la carte nationale d'identité et des visas des passagers de transporteurs aériens, maritimes ou ferroviaires et relatives aux passagers et enregistrées dans les systèmes de contrôle des départs lorsqu'elles sont détenues par les transporteurs aériens, maritimes ou ferroviaires.

L'article 57 de la loi déferée, issu d'un amendement parlementaire<sup>15</sup>, complète ces dispositions afin d'étendre la collecte et le traitement des données recueillies à l'occasion de déplacements internationaux à celles qui concernent les membres d'équipage, les personnes à bord d'un train et les gens de mer. Des modifications analogues sont apportées, par coordination, à d'autres articles du même chapitre. Enfin, le 3° de l'article 57 prévoit l'application de sanctions à l'encontre des entreprises de transport aérien, maritime ou ferroviaire qui soit s'abstiennent de transmettre les données relatives aux passagers et aux membres d'équipage, soit transmettent des données inexploitable, incomplètes ou manifestement fausses.

En ce qu'elles sont relatives aux obligations assignées aux entreprises de transport aérien, maritime ou ferroviaire qui acheminent des étrangers en France, les dispositions de l'article 57 ne sont pas sans lien avec les dispositions de l'article 16 du projet de loi initial En tant qu'il a pour objectif de rendre effectif le réacheminement des étrangers faisant l'objet d'un refus d'entrée, l'article 58 est également en lien direct avec l'article 16 du projet de loi initial qui adaptait le droit interne au règlement (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS). En effet, l'article 16 modifiait notamment l'article L. 821-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui rend passible d'une amende administrative les entreprises de transport aérien ou maritime qui débarquent sur le territoire français, en provenance d'un Etat qui n'est pas partie à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, un étranger non ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, de la République d'Islande, de la Principauté du Liechtenstein, du Royaume de Norvège ou de la Confédération suisse démunie du document de voyage et, le cas échéant, du visa requis par la loi ou l'accord international qui lui est applicable en raison de sa nationalité ou qui débarquent, dans le cadre du transit, un étranger non ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, de la République d'Islande, de la Principauté du

---

<sup>15</sup> Amendement n° 253 rect. déposé le 6 novembre 2023 par M. Le Rudulier et autres, sénateurs.

Liechtenstein, du Royaume de Norvège ou de la Confédération suisse démunis du document de voyage ou du visa requis par la loi ou l'accord international qui lui est applicable compte tenu de sa nationalité et de sa destination. Il est à cet égard rappelé que l'article L. 333-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que, lorsque l'entrée en France est refusée à un étranger, l'entreprise de transport aérien ou maritime qui l'a acheminé est tenue de le ramener sans délai, à la requête des autorités chargées du contrôle des personnes à la frontière, au point où il a commencé à utiliser le moyen de transport de cette entreprise.

\*\*\*

Pour les raisons qui ont été indiquées ci-dessus, le Gouvernement est d'avis qu'aucun des griefs articulés par les auteurs des recours n'est de nature à conduire à la censure des dispositions des articles 1<sup>er</sup>, 2, 14, 17, 35, 37, 38, 42, 46, 50, 51, 58, 63, 65, 70, 72, 76 et 77 de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration. Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter, dans cette mesure, les recours dont il est saisi.

En ce qui concerne les autres dispositions déferées ou à propos desquelles le Conseil constitutionnel a souhaité interroger le Gouvernement, celui-ci s'en remet à la sagesse du Conseil constitutionnel quant au respect par le législateur du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution.