



Monsieur Laurent FABIUS
Président du Conseil constitutionnel
2 rue de Montpensier
75001 Paris

Paris, le 8 janvier 2024

COMMISSION
DES
LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LÉGISLATION,
DU SUFFRAGE UNIVERSEL,
DU RÈGLEMENT ET
D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

LE PRÉSIDENT

LES RAPPORTEURS

Monsieur le Président,

Le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration vous a été déféré par le Président de la République, la Présidente de l'Assemblée nationale, au moins soixante députés et au moins soixante sénateurs, en application du second alinéa de l'article 61 de la Constitution (affaire 2023-863 DC).

La conformité de certaines des dispositions de ce texte à la Constitution est de fait au cœur d'importants débats depuis son adoption à une large majorité par le Sénat puis l'Assemblée nationale, comme en atteste le nombre d'articles qui sont soumis à votre examen dans deux des quatre saisines.

Lors de son examen en première lecture, le Sénat a veillé à ce que chacune des dispositions introduites dans ce texte respecte notre cadre constitutionnel, tant sur le fond que s'agissant de leur procédure d'adoption. *A contrario*, ceux des amendements qui ne respectaient pas ces conditions ont été systématiquement écartés au cours des débats, à l'instar par exemple des propositions visant à supprimer toute forme de protection contre l'éloignement ou à proscrire la célébration d'un mariage impliquant une personne étrangère en situation irrégulière au regard du séjour.

Dans ce contexte, il nous apparaît pertinent, en nos qualités respectives de président et de rapporteurs de la commission des lois du Sénat, compétente au fond sur ce texte, de porter à votre attention et celle des membres du Conseil constitutionnel les éléments ayant convaincu notre assemblée de la constitutionnalité de plusieurs mesures qu'elle a introduites en première lecture et qui font aujourd'hui l'objet d'une contestation devant vous.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre considération distinguée,


François-Noël BUFFET


Muriel JOURDA


Philippe BONNECARRÈRE

AFFAIRE 2023-863 DC
**PROJET DE LOI POUR CONTRÔLER L'IMMIGRATION, AMÉLIORER
L'INTÉGRATION**

OBSERVATIONS

**EN APPLICATION DE L'ARTICLE 11 DU RÈGLEMENT INTÉRIEUR SUR LA
PROCÉDURE SUIVIE DEVANT LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL POUR LES
DÉCLARATIONS DE CONFORMITÉ À LA CONSTITUTION**

**DE M. FRANÇOIS-NOËL BUFFET, PRÉSIDENT, ET MME MURIEL JOURDA ET
M. PHILIPPE BONNECARRÈRE, RAPPORTEURS, DE LA COMMISSION DES
LOIS DU SÉNAT**

1. Sur la procédure d'adoption du projet de loi

Plusieurs saisines contestent en premier lieu la régularité de la procédure suivie, en arguant de la méconnaissance de l'alinéa 1^{er} de l'article 45 de la Constitution par plusieurs dispositions introduites par amendement au Sénat.

À cet égard, les sénateurs requérants font notamment valoir, en substance, que les dispositions qu'ils contestent ne s'inscriraient pas dans l'objet du projet de loi tel qu'il a été défini, notamment, par la commission des lois du Sénat lors de la première réunion d'établissement du texte, le 15 mars 2023.

Les signataires des présentes observations entendent souligner, à cet égard, d'une part, que conformément aux conclusions de la conférence des présidents du Sénat, le « périmètre » du texte arrêté par la commission des lois s'est borné à rappeler aux potentiels auteurs d'amendements l'objet du projet de loi en énonçant les principales thématiques qu'il comporte ; d'autre part, que ce périmètre n'a qu'un caractère « indicatif », en ce qu'il ne présume pas le résultat de l'appréciation du lien, au sens de l'article 45 de la Constitution, de dispositions insérées par amendement avec le texte déposé ou transmis, qui ne peut intervenir qu'au cas par cas, en fonction de l'objet de chaque amendement déposé, et qui relève au Sénat de la commission saisie au fond, en application des articles 17 *bis* et 44 *bis* de son Règlement.

Dans cette mesure, et comme les sénateurs requérants le reconnaissent d'ailleurs eux-mêmes tout en s'y référant pourtant continument, on ne saurait donc opposer dans le cadre du présent contrôle de constitutionnalité le périmètre indicatif préalablement arrêté par la commission des lois. Il en va de même, *mutatis mutandis*, du rappel par le Conseil d'État des principales thématiques abordées par le texte dont il a été saisi par le Gouvernement avant sa présentation en conseil des ministres en application de l'article 39 de la Constitution.

S'agissant du grief lui-même d'absence d'un « lien même indirect » de certaines dispositions avec le projet de loi déposé au Sénat, les signataires des présentes observations soulignent que l'appréciation portée sur cette notion ne



saurait avoir pour conséquence de dénier totalement au Parlement – comme au Gouvernement lui-même – la capacité, en première lecture, de compléter un projet ou une proposition de loi par des dispositions connexes en rapport avec le contenu du texte.

C'est du reste à cet effet que le Constituant a souhaité consacrer à l'article 45 de la Constitution, en 2008, la notion de « lien même indirect », pour prendre en considération la situation où l'effectivité d'une politique publique souffrirait de l'absence d'une mesure présentant un lien avec les dispositions d'un projet ou d'une proposition de loi et qui n'aurait pas été prévue par le texte déposé ou transmis. Sur la question des amendements en première lecture, il a donc entendu non pas durcir, mais au contraire assouplir la jurisprudence antérieure du Conseil constitutionnel, qui se satisfaisait du fait qu'un amendement ne soit pas « dépourvu de tout lien avec le texte en discussion ».

À cet égard, sur un sujet tel que la politique publique en matière migratoire, qui comporte des dispositifs touchant plusieurs législations mais indissolublement liés entre eux, l'appréciation de l'existence ou de l'absence d'un lien même indirect avec les dispositions du projet de loi déposé au Sénat ne saurait conduire à priver le Parlement, en première lecture, de la possibilité d'attirer dans la réforme envisagée des dispositions qui assurent une approche dénuée d'angles morts et qui garantissent ainsi sa bonne mise en œuvre et l'accomplissement des objectifs qu'il s'est donnés, dans le strict respect des droits et des libertés garantis par la Constitution que le Conseil constitutionnel a la charge de contrôler. En ce sens, cette appréciation d'une règle de procédure voulue favorable à l'initiative parlementaire par le Constituant (comme l'attestent les débats parlementaires sur la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008) ne saurait avoir pour conséquence de refuser au législateur, par exemple, la possibilité d'étendre la portée de certains dispositifs qui n'auraient été conçus que pour certaines procédures d'entrée ou de séjour des étrangers en France, ou pour certaines situations spécifiques, alors même que les travaux d'information conduits depuis plusieurs années au Parlement comme dans d'autres instances comme la Cour des comptes, notamment, ainsi que les débats parlementaires menés au cours de l'examen du présent texte, ont montré que la multiplication des procédures et des règles substantielles applicables en la matière nuit tant à l'intelligibilité des règles applicables qu'à leur pleine effectivité.

Sur la notion de périmètre du texte soumis en première lecture à la première assemblée saisie, le Conseil constitutionnel distingue entre les textes composites et ceux qui traitent d'un sujet donné :

- pour les premiers, il identifie les matières traitées et exige que l'amendement présente un lien, au moins indirect, avec l'une de ces matières ;

- pour les seconds, il lui suffit que l'amendement présente un lien, même indirect, avec le domaine traité dans son ensemble (ici l'immigration et l'asile).



En l'espèce, des sujets comme la condition de durée de séjour régulier pour obtenir une prestation sociale ou comme les règles d'acquisition ou de déchéance de la nationalité ne sont pas dépourvus de tout lien avec la thématique de l'immigration. Au regard des dispositions de l'article 45 de la Constitution, éclairées par les travaux préparatoires de la révision de 2008, il serait excessif de chercher si le projet du Gouvernement contenait déjà des dispositions sur la nationalité ou sur les droits sociaux des étrangers. À cet égard, il peut par exemple être rappelé que les articles 16 et 17 de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie n'avaient pas été censurés sur le fondement de l'article 45 de la Constitution, et ce alors même que la loi précitée ne contenait pas *prima facie* de disposition relative à l'acquisition de la nationalité.

C'est donc à l'aune de ces considérations qu'il convient d'examiner le lien existant entre les dispositions déferées à la censure du Conseil constitutionnel et celles qui figuraient dans le texte déposé par le Gouvernement sur le bureau du Sénat.

En conséquence, les signataires des présentes observations estiment qu'ont bien un lien, au sens de l'article 45 de la Constitution, avec le texte déposé au Sénat les dispositions ajoutées par amendement en première lecture au Sénat et singulièrement contestées par les auteurs des saisines qui, complétant les mesures initialement visées par le Gouvernement :

- modifient les conditions de fond ou de procédure relatives à l'entrée et au séjour applicables à des étrangers relevant de plusieurs situations différentes. Sur ce point, il doit être relevé que le texte déposé sur le bureau du Sénat comportait trois articles modifiant le régime du séjour de certains étrangers¹ ;
- modifient les modalités de contrôle et les sanctions applicables ou tirent les conséquences pour l'attribution de certains droits de la nature de la situation des étrangers en France ;
- aménagent les dispositifs permettant d'assurer, y compris par le biais de l'acquisition la nationalité, la bonne intégration des étrangers dans la société française et le plein respect des principes de la République.

2. Sur la conformité de certaines dispositions à la Constitution

Sur l'article 1^{er} A (devenu l'article 1^{er})

Les saisines arguent de l'inconstitutionnalité des alinéas 29 et 30 de cet article au triple motif qu'ils méconnaîtraient les compétences du Parlement,

¹ L'article 3 créait un carte de séjour temporaire à destination des travailleurs dans les métiers en tension, l'article 6 procédait à la fusion de titres « passeport talent » et l'article 7 créait deux cartes de séjour pluriannuelles à destination des praticiens de santé à diplôme hors Union européenne.



seraient dépourvus de portée normative et méconnaîtraient le principe d'égalité.

Sur la compétence du Parlement et la portée normative de la disposition

Certains des requérants soutiennent que l'absence de mention, au sein de l'article 34 de la Constitution, d'une compétence du Parlement en matière de politique migratoire devrait conduire à son incompétence de principe en la matière, sa compétence se bornant en l'espèce aux règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.

Faire droit à cet argument restreindrait significativement les compétences du Parlement, l'absence de mention d'un domaine de compétence à l'article 34 de la Constitution ne motivant évidemment pas l'absence de compétence par principe. À titre d'exemple, le législateur a adopté des lois de programmation militaire dès avant l'inscription à l'article 34 de la Constitution des lois de programmation par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Au surplus, de larges pans du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) devraient au bénéfice de cette analyse relever du domaine réglementaire, en particulier s'agissant des conditions d'accueil et de séjour des étrangers. Or, ces dernières doivent en tout état de cause être regardées comme des mesures relevant des garanties fondamentales mentionnées à l'article 34 de la Constitution. Le législateur apparaît donc bien compétent en la matière et aucune disposition ni aucun principe constitutionnels ne s'opposent à ce que le Parlement puisse effectivement déterminer annuellement, le cas échéant sur le fondement d'un texte présenté par le Gouvernement, le nombre des étrangers admis à s'installer durablement sur le territoire.

Il n'y a, au surplus, contrairement à l'une des saisines, pas lieu de considérer de telles dispositions comme dépourvues de portée normative. À cet égard, le législateur a pris soin de distinguer selon la catégorie de titre de séjour concernée : aucun nombre ne serait déterminé s'agissant de l'asile ; en matière d'immigration familiale, un simple objectif serait fixé ; enfin, pour les autres catégories de séjour, des nombres contraignants seraient fixés par le Parlement.

Sur le respect du principe d'égalité

Les dispositions en cause n'apparaissent en rien contraires au principe d'égalité. D'une part, en limitant, ainsi qu'il a été souligné, le caractère contraignant des plafonds d'étrangers admis à l'entrée et au séjour aux situations ne recouvrant ni l'asile, ni l'immigration familiale, le législateur a entendu se prémunir contre les risques soulignés notamment par le rapport dit « Mazeaud » en 2008, relatifs à l'inconstitutionnalité et l'inconventionnalité que pourraient représenter de tels dispositifs ; ce rapport ne mentionnait d'ailleurs pas, s'agissant de l'immigration professionnelle, de risque majeur de constitutionnalité.



D'autre part, il appartiendra au pouvoir réglementaire de déterminer les droits procéduraux ouverts à un étranger dont l'entrée et le séjour ont été refusés au seul motif que sa demande a été formulée après l'atteinte du quota pour la catégorie de séjour en question (examen prioritaire lors du renouvellement de sa demande, etc.).

Enfin, il peut être rappelé que le Conseil constitutionnel a admis de jurisprudence constante qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national². Dès lors, à l'exception des cas spécifiques de l'immigration familiale ou de l'asile, il n'y a pas d'obstacle à ce que le législateur détermine, dans le but d'intérêt général d'assurer une meilleure maîtrise des flux migratoires, des plafonds d'entrée et de séjour en fonction des catégories de séjour.

*

Sur l'article 1^{er} B (devenu l'article 3)

Sur l'économie générale de l'article

Le Conseil constitutionnel admet de jurisprudence constante qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national³. Il appartient donc au législateur d'opérer une conciliation équilibrée entre les restrictions à l'entrée et au séjour des étrangers qu'il fixe en vertu des objectifs d'intérêt général qu'il poursuit et le respect du droit à une vie familiale normale protégé par l'alinéa 10 du préambule de la Constitution de 1946. En l'espèce, le législateur a pleinement veillé à opérer une conciliation proportionnée à l'objectif d'intérêt général qu'il poursuivait, à savoir faciliter l'intégration des étrangers en France en soumettant leur arrivée sur le territoire à des conditions plus exigeantes, garantes d'une meilleure intégration.

En second lieu, pour la rédaction de cet article, le législateur a entendu respecter la lettre des dispositions de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, notamment de ses articles 7 et 8. Sous réserve des remarques formulées ci-après et sauf à estimer que l'alinéa 10 du préambule de la Constitution de 1946 offre une garantie du droit à une vie familiale normale d'une intensité plus forte ou d'une nature différente que les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou de l'article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la conformité de ces dispositions au regard de principes équivalents garantis par les normes européennes précitées tend à en asseoir la constitutionnalité.

² Voir par exemple les décisions n° 93-325 DC du 13 août 1993 (cons. 2), n° 2006-539-DC du 20 juillet 2006 (cons. 6) et n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018 (cons. 87).

³ Idem.



Sur l’allongement de la durée de séjour régulier ouvrant droit au bénéfice du regroupement familial

L’alinéa 3 tend notamment à allonger de dix-huit à vingt-quatre mois le délai de séjour régulier à l’échéance duquel un ressortissant peut bénéficier de son droit à être rejoint au titre du regroupement familial par les membres de sa famille. Il vise ainsi à aligner le droit national sur la durée prévue à l’alinéa 1^{er} de l’article 8 de la directive 2003/86/CE précitée et à n’ouvrir le bénéfice de ce droit qu’au terme d’une durée de séjour régulier de deux ans.

Ce faisant, le législateur s’est inscrit dans le strict cadre posé par le Conseil constitutionnel dans une réserve d’interprétation formulée en 1993, considérant au sujet d’une disposition législative similaire – prévoyant de conditionner le bénéfice du regroupement familial à une durée de séjour préalable et régulier en France de deux années – qu’il « *importe que la demande de regroupement puisse être formulée avant l’expiration de ce délai pour que ce droit soit effectivement susceptible d’être ouvert à son terme* »⁴.

Ainsi, d’une part, le législateur n’a posé aucune condition particulière relative au dépôt de la demande de regroupement familial, dont les modalités sont en tout état de cause fixées par le pouvoir réglementaire. Il appartiendra à ce dernier de prévoir les modalités du dépôt anticipé permettant d’ouvrir le droit au bénéfice du regroupement familial dès l’échéance du délai de séjour régulier fixé par la loi.

D’autre part, il est manifeste que les dispositions de l’article L. 434-2 du CESEDA renvoient moins aux modalités formelles de dépôt de la demande qu’aux conditions de fond qui doivent être remplies par les étrangers concernés pour bénéficier du regroupement familial. Par suite, les mots « *peut demander à bénéficier de* » au premier alinéa de l’article doivent être entendus non comme la possibilité de formuler une demande mais comme celle de bénéficier effectivement du regroupement familial. L’article L. 561-2 du CESEDA use ainsi de la même formulation pour désigner non les conditions de dépôt d’une demande mais celles de l’ouverture du bénéfice de la réunification familiale, qui n’est au surplus pas conditionnée à une durée de séjour régulier.

Il résulte de ce qui précède qu’en prévoyant que « *l’étranger qui séjourne régulièrement en France depuis au moins vingt-quatre mois (...) peut demander à bénéficier de son droit à être rejoint, au titre du regroupement familial* », le législateur n’a pas entendu conditionner le dépôt de la demande mais bien le bénéfice effectif du regroupement familial à un séjour régulier de vingt-quatre mois, s’inscrivant dans le cadre strict posé par la réserve d’interprétation soulevée dans la décision n° 93-325 DC précitée.

⁴ Voir la décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, cons. 71.



S'agissant du rehaussement de l'âge minimal requis pour pouvoir bénéficier du regroupement familial

L'alinéa 4 de l'article porte l'âge minimal du regroupant comme de son conjoint à 21 ans, conformément aux dispositions du paragraphe 5 de l'article 4 de la directive 2003/86/CE précitée.

Ce faisant, le législateur a entendu, dans le respect du droit européen applicable, favoriser une meilleure intégration des étrangers concernés et lutter contre les mariages frauduleux dans le cas où une union est contractée dans le pays d'origine à la seule fin de permettre à un ressortissant étranger d'en rejoindre un autre séjournant déjà en France. Ainsi, le regroupant comme son conjoint pourront, compte tenu de ce recul d'âge, bénéficier d'une intégration facilitée, en particulier par un accès plus direct au marché du travail en raison d'une expérience professionnelle ou d'un parcours d'études antérieurs

En outre, si la disposition ainsi adoptée par le législateur conduit à traiter différemment les étrangers de moins de 21 ans et ceux ayant dépassé cette limite d'âge cette différence de traitement est en rapport direct et rationnel avec l'objet de la loi. Par suite, le grief d'une atteinte disproportionnée au principe d'égalité ne saurait qu'être écarté.

*

Sur l'article 1^{er} C (devenu l'article 4)

L'article prévoit de conditionner la délivrance d'un titre de séjour au titre du regroupement familial à la justification « *préalable, auprès de l'autorité compétente, par tout moyen, d'une connaissance de la langue française lui permettant au moins de communiquer de façon élémentaire, au moyen d'énoncés très simples visant à satisfaire des besoins concrets et d'expressions familières et quotidiennes.* »

Ce faisant, le législateur a entendu poser une condition à l'entrée et au séjour sur le territoire national au titre du regroupement familial afin de favoriser l'intégration des personnes concernées, conformément au 2. de l'article 7 de la directive 2003/86/CE précitée, qui dispose que les « *États membres peuvent exiger des ressortissants de pays tiers qu'ils se conforment aux mesures d'intégration, dans le respect du droit national.* »

L'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche ou encore le Danemark exigent ainsi des personnes bénéficiant du regroupement familial qu'elles justifient d'un niveau de langue minimal dès avant leur entrée sur le territoire national. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a d'ailleurs admis la conventionalité de tels dispositifs dès lors qu'ils ne mettent pas en péril les objectifs poursuivis par la directive 2003/86/CE. Ainsi, tout en jugeant que « *l'obligation de réussir un examen (...) permet d'assurer l'acquisition par les ressortissants de pays tiers concernés de connaissances qui s'avèrent incontestablement utiles pour établir des liens avec l'État membre d'accueil* » et que celle-ci « *ne met pas, en elle-même, en péril la réalisation des objectifs*



poursuivis » par ladite directive, elle a jugé que « *les modalités de mise en œuvre de cette obligation ne doivent pas non plus être de nature à mettre en péril ces objectifs, compte tenu en particulier du niveau des connaissances exigible pour réussir l'examen d'intégration civique, de l'accessibilité aux cours et au matériel nécessaire pour préparer cet examen, du montant des droits applicables aux ressortissants de pays tiers en tant que frais d'inscription pour passer ledit examen ou de la prise en considération de circonstances individuelles particulières, telles que l'âge, l'analphabétisme ou le niveau d'éducation*⁵. »

Le dispositif de l'article 4 tend à transposer le dispositif prévu dans ces États au contexte français, tout en garantissant sa conventionalité et sa constitutionnalité.

La justification demandée pourrait à cet égard être apportée « par tout moyen », ce qui inclurait la réussite d'un examen de langue sans s'y limiter : un entretien, permettant à l'étranger concerné de faire valoir ses efforts d'apprentissage de la langue française et les capacités d'apprentissage qui lui sont propres, pourrait ainsi satisfaire cette condition. Il appartiendra au pouvoir réglementaire d'en prévoir les modalités concrètes. Au demeurant, le niveau demandé est particulièrement élémentaire et a vocation à désigner le niveau de langue « A1 » du référentiel CECR.

Par la modestie des moyens permettant d'y satisfaire, l'obligation introduite ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit à mener une vie familiale normale au regard de l'objectif d'intérêt général de favoriser la bonne intégration, notamment dans le cas de conjoints, des étrangers ainsi concernés.

Par ailleurs, la méconnaissance du principe d'égalité au regard de la disparité des conditions matérielles d'apprentissage en fonction des pays d'origine ne saurait être utilement invoquée. D'une part, la constitutionnalité du dispositif de « pré-contrat d'accueil et d'intégration » (pré-CAI) n'avait pas soulevé de difficulté, alors même que ce dispositif se heurtait aux mêmes difficultés pratiques (les cours dispensés par l'Alliance française n'étant pas accessibles dans l'ensemble des pays d'origine). D'autre part, il peut être rappelé que le Conseil constitutionnel a admis de jurisprudence constante qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national ; dès lors, en se bornant à fixer une obligation commune à tous les étrangers souhaitant bénéficier du regroupement familial le législateur n'a nullement méconnu le principe d'égalité, à supposer même que dans les faits la satisfaction de cette condition pourra s'avérer plus aisée pour certains étrangers que d'autres.

*

⁵ CJUE, 4 juin 2015, *P et S contre Commissie Sociale Zekerheid Breda et College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen*, C-579/13.



Sur l'article 1^{er} D (devenu l'article 5)

L'alinéa 4 de l'article dont la constitutionnalité est contestée par les auteurs de deux saisines prévoit que, dans le cadre du contrôle des conditions de ressources et de logement exigées pour bénéficier du regroupement familial, l'avis de la commune est réputé défavorable en l'absence de réponse du maire dans le délai réglementaire. Il est argué que cette modification du sens de la présomption entraverait le droit de mener une vie familiale normale constitutionnellement garanti, en ce qu'il pourrait substantiellement altérer la possibilité d'obtenir le droit de séjourner en France au titre du regroupement familial.

Cet argument ne peut qu'être écarté, dans la mesure où la disposition introduite se borne à modifier le sens dudit avis en l'absence de réponse du maire, sans en modifier le caractère non contraignant pour l'autorité préfectorale qui reste bien compétente, en application des articles L. 434-10 et R. 434-26 du CESEDA, pour donner l'autorisation d'entrer en France dans ce cadre. Si cet avis a évidemment son importance dans la décision finale du préfet, il ne saurait être qualifié de déterminant dans la mesure où il est circonscrit aux seules conditions de ressources et de logement et que d'autres éléments doivent d'ores-et-déjà et resteront pris en compte par le représentant de l'État, à commencer par la menace que l'étranger pourrait constituer pour l'ordre public ou le fait qu'il ne se conformerait pas aux principes essentiels qui, conformément aux lois de la République, régissent la vie familiale en France.

Sans remettre en cause le droit constitutionnel, pour les étrangers dont la résidence en France est stable et régulière, de bénéficier du regroupement familial - au titre du droit de mener une vie familiale normale⁶, le législateur a uniquement entendu garantir un contrôle plus efficace et plus systématique des conditions légalement exigées pour prétendre au regroupement familial. La conciliation ainsi opérée avec l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière, qui participe de la sauvegarde de l'ordre public⁷, n'est ainsi pas déséquilibrée.

L'argument selon lequel un exercice hétérogène par les maires de leur pouvoir de contrôle pourrait méconnaître le droit au regroupement familial n'est par ailleurs pas plus fondé. La vérification des conditions de ressources et de logement est effectuée, d'une part, selon des critères objectifs déterminés par les articles R. 434-4 et R. 434-5 du CESEDA qui n'offrent aucune marge d'interprétation au maire. D'autre part, comme l'a rappelé le ministre de l'intérieur lors des débats en séance publique au Sénat, les maires assument cette compétence en tant que représentant de l'État et officier d'état civil et ne peuvent dès lors légalement s'y soustraire sous peine de sanctions. Selon les mots du ministre de l'intérieur : « *il est évident que, en cas de carence répétée de l'élu, qui agit en tant que représentant de l'État, comme ce*

⁶ Voir la décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, cons. 70.

⁷ Voir la décision n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018, cons. 9.



serait le cas pour un maire qui refuserait de prononcer un mariage ou d'ouvrir les bureaux de vote, le préfet prendrait ses responsabilités : après relance du maire, il constaterait la carence et engagerait la responsabilité de l'édile, voire proposerait la déchéance de son mandat (...) Par ailleurs, le refus qui découlerait d'un motif ostensiblement idéologique pourrait faire l'objet d'un recours, comme tout acte administratif, même si l'absence de réponse équivaut à un avis défavorable ».

*

Sur l'article 1^{er} EA (devenu l'article 6)

L'article tend à aligner les conditions exigées pour la délivrance d'un titre de séjour pour motif familial aux conjoints de Français sur celles applicables au regroupement familial. L'étranger concerné devrait ainsi justifier de ressources stables, régulières et suffisantes, d'un logement considéré comme normal pour un ménage sans enfants et d'une assurance maladie.

De telles dispositions ont pour objectif de garantir une meilleure intégration des étrangers concernés ainsi que de lutter contre les mariages frauduleux : il est ainsi manifeste que la satisfaction de telles conditions accréditent la réalité d'un projet d'installation durable en France du ménage ainsi formé et permettent de prévenir les cas où l'union n'a pour seul but que de permettre le séjour régulier de l'étranger en France. Dans ces conditions, l'atteinte portée au droit à mener une vie familiale normale ne paraît pas disproportionnée.

D'une part, ces conditions sont déjà exigées pour le regroupement familial, sans que leur constitutionnalité ne pose difficulté, ou sont en passe de l'être aux termes de l'article 3 de la présente loi, sous réserve de l'appréciation portée sur leur constitutionnalité. Il semble à cet égard sans incidence que l'obligation ainsi posée porte sur le regroupant – étranger dans le cas du regroupement familial, Français dans le cas d'espèce – ou sur le regroupé : l'intensité des obligations étant la même et portant dans les deux cas sur des étrangers, le fait qu'elles portent sur une personne résidant déjà habituellement en France (le regroupant) ou sur une personne résidant à l'étranger ne fait pas de différence au regard de la meilleure garantie d'intégration de l'étranger concerné.

D'autre part, comme précédemment rappelé, le Conseil constitutionnel a admis de jurisprudence constante qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national. En outre, les dispositions contestées posent des conditions proportionnées à l'entrée et au séjour de l'étranger, qui ne font pas obstacle par elles-mêmes à l'exercice du droit à mener une vie familiale normale.

*



Sur l'article 1^{er} E (devenu l'article 9)

L'article tend à resserrer les conditions d'accès au titre dit « étranger malade », en conditionnant en particulier celui-ci à l'absence de traitement approprié dans le pays d'origine, par opposition au critère actuel d'accès effectif aux soins dans le pays d'origine.

Afin de mieux garantir la constitutionnalité du dispositif, celui-ci prévoit une clause de sauvegarde en cas de circonstance humanitaire exceptionnelle. Dans sa décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, le Conseil constitutionnel a en effet relevé que « *d'une part, en adoptant le critère d' "absence" d'un traitement approprié dans le pays d'origine ou de renvoi, le législateur a entendu mettre fin aux incertitudes et différences d'interprétation nées de l'appréciation des conditions socio-économiques dans lesquelles l'intéressé pouvait "effectivement bénéficier" d'un traitement approprié dans ce pays ; que, d'autre part, en réservant le cas d'une circonstance humanitaire exceptionnelle, il a souhaité que puissent être prises en compte les situations individuelles qui justifient, nonobstant l'existence d'un traitement approprié dans le pays d'origine ou de renvoi, le maintien sur le territoire français de l'intéressé* ». En reprenant les conditions déjà posées par le Conseil constitutionnel, le législateur a entendu rendre la constitutionnalité du dispositif insusceptible de contestation.

Il s'est ainsi pour l'essentiel borné à ajouter une condition relative à la prise en charge financière des traitements ainsi prodigués en prévoyant un mécanisme de priorisation : lorsqu'une convention de sécurité sociale couvre la prise en charge, ses stipulations s'appliquent en priorité ; lorsque tel n'est pas le cas mais que l'étranger dispose de ressources ou d'une couverture assurantielle suffisantes (selon des critères définis par décret en Conseil d'État) alors les frais lui sont imputés ; à défaut, l'assurance maladie prend en charge le traitement. En prévoyant que l'assurance maladie serait en mesure de couvrir la prise en charge d'un traitement dont les frais ne sauraient être imputés à l'étranger qui ne disposerait ni des ressources ni d'une assurance suffisantes, le législateur a entendu garantir une voie d'accès au titre de séjour et, par conséquent, aux traitements appropriés pour certains étrangers, conformément au principe à valeur constitutionnelle de protection de la santé des personnes⁸.

En conséquence, le grief d'inconstitutionnalité du dispositif ne pourra qu'être écarté.

*

Sur l'article 1^{er} GA (devenu l'article 11)

L'article tend à conditionner la délivrance d'un premier titre de séjour temporaire portant la mention « étudiant » au dépôt d'une caution. Les sénateurs saisissants estiment que ce dispositif contrevient au principe

⁸ Voir la décision n° 80-117 DC du 22 juillet 1980, cons. 4.



d'égalité en ce qu'il ne s'applique qu'aux étudiants étrangers et non à l'ensemble d'entre eux.

Comme les auteurs de la saisine le reconnaissent, les étrangers souhaitant séjourner en France pour des motifs d'études se trouvent, d'une part, dans une situation objectivement différente de ceux souhaitant être admis au séjour pour un autre motif. La différence de traitement instituée en l'espèce est, d'autre part, en lien direct avec l'objet de la loi dont le titre même précise qu'elle a pour objectif de « *contrôler l'immigration* ». L'immigration étudiante a plus que doublé en 10 ans et est récemment devenue le premier motif d'admission au séjour en France (58 586 premiers titres de séjour étudiants délivrés en 2009 contre 108 340 en 2022). Au cours des débats en séance publique au Sénat, le ministre de l'intérieur a en outre confirmé que « *des filières d'immigration irrégulière utilisent l'immigration étudiante* ». Dans ce contexte, la lutte contre le détournement de l'admission au séjour pour des motifs universitaires par des étrangers l'utilisant comme un simple prétexte pour entrer en France puis s'y maintenir en situation irrégulière participe directement de l'objectif constitutionnel de lutte contre l'immigration irrégulière, sur le fondement de la sauvegarde de l'ordre public.

Du reste, le dépôt d'une caution n'apparaît pas non plus contraire au principe d'égal accès à l'instruction, constitutionnellement consacré depuis 2001⁹. Il doit ainsi être rappelé que certains ressortissants étrangers doivent d'ores et déjà s'acquitter de frais pour venir étudier en France :

- les frais d'inscription peuvent être majorés : le Conseil constitutionnel a précisé en 2018 que, pour l'enseignement supérieur, le principe d'égal accès à l'instruction ne fait pas obstacle « *à ce que des droits d'inscription modiques soient perçus en tenant compte, le cas échéant, des capacités financières des étudiants* »¹⁰. Tirant les conséquences de cette décision, le Conseil d'État a validé l'arrêté du 19 avril 2019 du ministre de l'action et des comptes publics, de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et de la ministre des outre-mer, relatif aux droits d'inscription dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur¹¹, qui instituait des frais d'inscription différenciés pour les étudiants en mobilité internationale ;
- la délivrance d'une carte de séjour temporaire étudiante est soumise à une condition de ressources : l'article L. 422-1 du CESEDA prévoit que l'étranger « *justifie disposer de moyens d'existence suffisants* », soit 615 euros par mois ;
- l'admission au séjour est payante : les étudiants étrangers doivent s'acquitter d'une somme de 50 euros lors de la validation d'un visa de

⁹ Voir décision n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001, cons. 31 à 33.

¹⁰ Voir décision n° 2019-809 QPC du 11 octobre 2019, cons. 6.

¹¹ Voir arrêt du Conseil d'État du 1^{er} juillet 2020, n° 430121.



long séjour valant titre de séjour et de 75 euros pour l'obtention d'une carte de séjour temporaire portant la mention « étudiant ».

L'acquiescement de frais par les étudiants étrangers n'a donc rien de nouveau et est conforme à la Constitution dès lors que les montants exigés demeurent raisonnables. À cet égard, il appartiendra au pouvoir réglementaire de déterminer le montant approprié pour préserver l'équilibre entre l'égal accès à l'instruction et la sauvegarde de l'ordre public.

Du reste, le législateur a veillé à circonscrire le dispositif au strict nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi. Ainsi, la caution ne serait exigée que pour la première délivrance d'une carte de séjour étudiant et retenue uniquement en cas de soustraction à une décision d'éloignement. Un dispositif d'exonération est également prévu, sur décision du ministre de l'intérieur, pour les étudiants dont la modicité des revenus et l'excellence du parcours académique le justifie.

*

Sur l'article 1^{er} G (devenu l'article 12)

Cet article tend à imposer aux bénéficiaires d'une carte de séjour pluriannuelle « étudiants » de confirmer annuellement la validité de leur titre en transmettant à l'administration des documents attestant du caractère réel et sérieux de leurs études. Les sénateurs saisissants considèrent qu'un tel dispositif empêche les intéressés de pouvoir mener leurs études sans contraintes excessives et est, par conséquent, contraire à la liberté d'enseignement telle que vous l'avez reconnue en 1977.

Pour autant, le législateur n'a pas créé un nouveau dispositif de contrôle de la réalité et du sérieux des études, mais a entendu assurer le caractère continu de celui qui préexistait. En application du 8^o de l'article L. 411-4 du CESEDA, la première délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle « étudiant » est en effet conditionnée au caractère réel et sérieux des études poursuivies, apprécié au regard des éléments produits par les établissements des formations et par les intéressés. Il est de fait paradoxal que ce critère ne fasse l'objet d'aucune vérification sur la durée de validité du titre pluriannuel. L'article adopté permet ainsi de combler cet angle mort en imposant une confirmation annuelle du suivi des études ayant justifié l'admission au séjour.

En pratique, la contrainte ainsi imposée à l'étranger demeurera limitée. En l'état, doivent être fournis à l'appui d'une demande de carte de séjour pluriannuelle étudiant un relevé d'inscription produit par l'établissement d'enseignement, un relevé de note, le dernier diplôme obtenu en France et une attestation de réussite de l'établissement. Le cas échéant, il restera loisible au pouvoir réglementaire d'aménager cette liste afin de garantir la mise en œuvre opérationnelle du dispositif.

*



Sur l'article 1^{er} N (devenu l'article 19)

L'accès aux prestations sociales est d'ores et déjà soumis à des conditions de durée de résidence et de régularité de séjour définies par le code de la sécurité sociale ou le code de l'action sociale et des familles.

Les prestations sociales non contributives peuvent faire l'objet de conditions de résidence plus contraignantes pour certaines catégories d'étrangers :

- la perception du revenu de solidarité active (RSA) est soumise à la détention pendant cinq ans d'un titre de séjour autorisant à travailler (article L. 262-4 du code de l'action sociale et des familles issu de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion) ;
- la perception de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) est pour sa part réservée aux étrangers titulaires depuis au moins dix ans d'un titre de séjour autorisant à travailler (article L. 811-1 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction issue de la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012).

Le Conseil constitutionnel a admis dans ces deux cas¹² l'existence d'une contrainte fondée sur une durée de séjour régulier et même sur une catégorie spécifique de titre, ouvrant droit à l'exercice d'une activité professionnelle et ce alors même que les prestations visées sont non contributives. Il faut relever que dans le cas de l'ASPA cette condition a été admise alors que l'objet de la prestation, qui dépend uniquement du niveau de revenu et de l'âge du demandeur, est sans lien avec l'exercice d'une activité professionnelle.

En premier lieu, l'exigence posée par le présent article d'une durée de trente mois d'affiliation au titre d'une activité professionnelle pour l'accès à certaines prestations s'inscrit dans la continuité de ces dispositifs.

Il s'agit d'une exigence proportionnée. Si elle est plus contraignante que la seule détention d'un titre de séjour ouvrant droit à l'activité professionnelle, puisqu'elle suppose une activité effective ayant permis une affiliation à un régime obligatoire de sécurité sociale tel que le prévoit l'article L. 111-2-2 du code de la sécurité sociale, elle est cependant nettement réduite par rapport à la durée de cinq ou dix ans prévus pour le RSA et ASPA, puisque limitée à trente mois pour le droit d'accès au logement, à certaines prestations familiales et à l'allocation personnalisée d'autonomie. Pour la perception des aides personnelles au logement, la durée d'affiliation au titre d'une activité professionnelle est même réduite à trois mois.

En renvoyant à l'article L. 111-2-2 du code de la sécurité sociale, l'article 19 écarte par ailleurs tout risque d'inintelligibilité de la norme.

¹² Voir décision n° 2011-137 QPC du 17 juin 2011 et décision n° 2011-642 DC du 15 décembre 2011.



Comme pour les dispositifs précédemment évoqués, les catégories d'étrangers visées se trouvent dans une situation objectivement différentes entre eux et au regard des citoyens français.

En deuxième lieu, l'article prévoit en outre une condition de cinq ans de résidence, au sens de l'article L. 111-2-3 du code de la sécurité sociale, pour certaines catégories d'étrangers non affiliés à la sécurité sociale au titre d'une activité professionnelle. Cette exigence est cohérente par rapport à la durée exigée pour les deux prestations non contributives déjà soumises à condition de durée de séjour régulier.

Les catégories d'étrangers distinguées par l'article 19, étrangers ayant une affiliation au titre de l'activité professionnelle pendant trente mois ou étrangers résidant légalement en France depuis cinq ans et étrangers ne remplissant aucune de ces deux conditions, se trouvent dans des situations objectivement différentes au regard de leur situation en matière d'emploi et donc de leur capacité de contribution au régime de protection sociale dans son ensemble.

Ces catégories d'étrangers sont par ailleurs dans une situation objectivement différente de celle des citoyens français.

De surcroît sont explicitement exclus des exigences de l'article 19 les étrangers titulaires de la carte de résident qui sont dans une situation stabilisée au regard du séjour et de l'intégration à la société française. Par ailleurs les ressortissants de l'Union européenne, les réfugiés, les bénéficiaires de la protection subsidiaire et les apatrides ne sont pas soumis aux exigences de l'article, conformément aux engagements internationaux de la France.

En troisième lieu, le niveau d'exigence requis prend en compte l'objet des prestations visées.

L'article prend en considération l'objet des prestations visées, comme le montre la modulation de la durée d'affiliation exigée selon la prestation. La perception des aides personnelles au logement est ainsi soumise à une condition réduite d'affiliation de trois mois à un régime obligatoire de sécurité sociale au titre d'une activité professionnelle. Sont également exonérés de toute exigence de durée régulière de séjour les titulaires d'un visa étudiant. Est ainsi pris en compte l'objet de ces aides qui est de faciliter l'accès au logement des étudiants et des travailleurs à proximité de leur lieu d'études ou d'emploi.

S'agissant de la mise sous condition de durée de résidence légale de certaines prestations familiales, il faut relever que sont exclues de toute condition la perception de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé et l'allocation forfaitaire versée en cas de décès d'un enfant, dont l'objet est sans lien avec la situation des parents.

La mise sous condition de durée légale de résidence des autres prestations familiales, de l'accès au droit opposable au logement et à l'allocation personnalisée d'autonomie, participe de l'objectif de meilleure intégration



dans la société française des étrangers, qui auront pu participer au financement du régime de protection sociale dans des conditions analogues aux citoyens français. Elle vient compléter les conditions déjà prévues pour le RSA et l'ASPA et contribue à l'exigence d'équilibre des comptes de la protection sociale.

Enfin, s'agissant de la mise en œuvre de la mesure, celle-ci ne touche pas aux situations existantes mais porte uniquement sur l'avenir. Le bénéfice de toute prestation sociale, même si elle est partiellement automatisée, repose sur des demandes et initialement sur la constitution d'un dossier par les étrangers qui permet d'établir leur situation au regard du droit au séjour. Il n'y a donc pas de difficulté d'application de cette mesure.

Les griefs d'inconstitutionnalité soulevés par les différentes saisines doivent donc être écartés.

*

Sur l'article 7 bis (devenu l'article 32)

Cet article vise à améliorer le dispositif de prévention des mariages simulés ou arrangés en renforçant le mécanisme de sursis à la célébration du mariage en cas d'indices sérieux laissant présumer l'absence de réelle intention matrimoniale. Il tend à inciter le procureur de la République à rendre une décision motivée dans les quinze jours de sa saisine, celle-ci pouvant être une décision d'opposition, de sursis ou d'injonction de procéder au mariage.

La nouveauté consiste principalement à prévoir, à défaut de décision motivée dans le délai imparti, un sursis de deux mois à la célébration du mariage pour permettre au procureur de la République de faire procéder à une enquête et de se prononcer.

Ce sursis de deux mois n'aura vocation à s'appliquer que par défaut, lorsqu'aucune décision motivée n'a été prise dans le délai de quinze jours et uniquement dans l'attente de cette décision qui pourrait intervenir avant l'expiration du délai de deux mois. Par ailleurs, cette décision implicite de sursis pourra faire l'objet d'un recours en application du dernier alinéa de l'article 175-2 du code civil qui prévoit une procédure de contestation devant le président du tribunal judiciaire, la décision du président du tribunal judiciaire pouvant elle-même être déférée à la cour d'appel, chacun devant statuer dans un délai de dix jours.

Compte tenu des garanties procédurales qui existent et du caractère subsidiaire de la décision implicite de sursis, la disposition adoptée ne porte pas une atteinte excessive au droit à la vie privée et au droit à mener une vie familiale normale, ainsi qu'à la liberté du mariage, étant rappelé que « *la liberté du mariage, 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, ne fait pas obstacle à ce que le législateur prenne des mesures de prévention ou de lutte contre les mariages contractés à des fins étrangères à l'union matrimoniale* » (décision n° 2006-542 DC du 9 novembre 2006).



*

Sur l'article 9 (devenu l'article 35)

Cet article facilite la levée des protections contre les mesures administratives d'expulsion¹³ et le prononcé des peines judiciaires d'interdiction du territoire français (ITF) dont bénéficient certains étrangers dont les liens avec la France sont d'une particulière intensité.

Le texte initial prévoyait notamment l'inapplicabilité des protections contre l'expulsion et l'ITF pour les étrangers qui, d'une part, ont fait l'objet d'une condamnation définitive pour des crimes et délits passibles d'une peine d'au moins dix ans d'emprisonnement ou de cinq ans en réitération et qui, d'autre part, représentent toujours une menace grave pour l'ordre public.

Cet article a par la suite fortement évolué au cours de son examen au Parlement. Les seuils de gravité exigés pour la levée des protections ont été réduits par le Sénat (respectivement 5 ans pour la levée des protections absolues et 3 ans pour les protections relatives contre la seule expulsion, les protections relatives contre l'ITF ayant été supprimées), tandis que d'autres exceptions ont été étendues (auteurs de violences intrafamiliales) ou introduites (étrangers en situation irrégulière, auteurs de violence sur les élus et les agents publics, atteinte aux valeurs de la République).

Sur la réduction du champ des protections contre l'éloignement

Les sénateurs saisissants considèrent que le législateur aurait méconnu l'obligation qui lui est faite d'assurer une conciliation équilibrée entre la sauvegarde de l'ordre public et le droit de mener une vie familiale normale¹⁴.

Le législateur a entendu mettre fin à une situation où des étrangers condamnés, parfois lourdement, peuvent se maintenir sur le territoire national parce que leur situation individuelle leur ouvre le droit au bénéfice d'une protection. Si, par une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel a affirmé qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers un droit de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national, le législateur s'est néanmoins montré particulièrement attentif à ce que le droit de mener une vie familiale normale des intéressés ne soit pas remis en cause.

Les protections contre l'éloignement n'ont certes été introduites que dans les années 1980. Le législateur a néanmoins estimé que le maintien d'un système de protection était la condition *sine qua non* d'une conciliation équilibrée entre le droit à une vie familiale normale et la sauvegarde de l'ordre public. Aussi, rejetant des amendements prévoyant la suppression intégrale des protections, il s'est borné à modifier les paramètres d'un équilibre préexistant sans remettre en cause le principe de protections au bénéfice des étrangers bénéficiant d'un lien particulier avec la France.

¹³ Voir les articles L. 631-2 et L. 631-3 du CESEDA ainsi que les articles 131-30-1 et 131-30-2 du code pénal.

¹⁴ Voir la décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005, cons. 14.



La réduction des *quanta* de peine exigés pour autoriser l'éloignement répond à cette logique. Si l'appréciation du *quantum* approprié est par nature une question délicate et subjective, le législateur a considéré qu'une condamnation pour des faits passibles de cinq ans d'emprisonnement justifiait, eu égard à la nature des infractions ainsi réprimées, une levée des protections absolues. À titre d'exemple, les faits d'agression sexuelle, d'interruption volontaire de grossesse sans consentement ou de trafic d'armes sont passibles de cette peine¹⁵.

Du reste, la facilitation de la levée des protections n'a pas pour corollaire automatique l'édiction et l'exécution d'une décision d'éloignement. Il restera loisible au préfet comme au juge de s'en abstenir pour tenir compte de la situation familiale et personnelle des intéressés.

Sur le critère de l'actualité de la menace

Si le texte initial prévoyait que la levée des protections contre l'expulsion nécessitait la présence d'une condamnation et d'éléments justifiant de l'actualité d'une menace grave à l'ordre public, cette précision a été regardée comme inutile par le Sénat.

En effet, la levée des protections n'exonère pas l'administration de motiver la décision d'expulsion en application de l'article L. 631-1 du CESEDA par des faits attestant d'une menace grave actuelle pour l'ordre public qui, selon une jurisprudence administrative constante, ne peut procéder d'une seule condamnation pénale. La précision dont l'absence est contestée a donc été jugée superfétatoire. Elle ne figure d'ailleurs pas non plus à l'avant-dernier alinéa actuel de l'article L. 631-2 du CESEDA, prévoyant d'ores et déjà une possibilité de levée des protections relatives contre l'expulsion en cas de condamnation, sans que cette rédaction ne soit porteuse de difficulté pour la mise en œuvre du dispositif.

*

Sur l'article 10 (devenu l'article 37)

En miroir de l'article 9 (devenu l'article 35), cet article restreint le champ des protections bénéficiant à certaines catégories d'étrangers contre la mesure administrative d'obligation de quitter le territoire français (OQTF).

Si le texte initial présenté par le Gouvernement prévoyait la création d'une nouvelle exception aux protections en cas de menace grave pour l'ordre public, le Sénat lui a substitué en séance publique un mécanisme supprimant facialement lesdites protections au bénéfice d'une vérification préalable du droit au séjour des intéressés et à l'exception des mineurs. Le Sénat a en effet pris en considération le fait que la jurisprudence administrative impose déjà à l'administration de vérifier, préalablement à l'édiction d'une OQTF, si les

¹⁵ Articles 222-27, 223-10 et 222-52 du code pénal.



liens familiaux de l'étranger avec la France ne justifient pas son admission au séjour de droit¹⁶.

Les sénateurs auteurs de la saisine estiment qu'un tel dispositif prive de garanties légales les exigences constitutionnelles relatives au droit de mener une vie familiale normale.

Pourtant, dans la mesure où les critères de délivrance de droit d'un titre de séjour pour motif familial recourent pour l'essentiel ceux permettant l'octroi d'une protection contre l'OQTF, le dispositif adopté par le Parlement n'a aucunement pour effet d'autoriser l'édiction d'une OQTF vis-à-vis de tout étranger et moins encore de la rendre automatique. Dans les cas où la situation de l'étranger ne lui permettrait pas de prétendre à un titre de séjour de droit, l'administration prendrait en compte au cas par cas, et toujours sous le contrôle du juge, les éventuels liens personnels et familiaux de l'intéressé pour prendre, ou non, une décision d'éloignement.

Ce faisant, le grief tiré d'une méconnaissance du droit à une vie familiale normale doit être écarté.

*

Sur l'article 25 (devenu l'article 77)

Cet article prévoit que le premier président d'une cour d'appel peut par ordonnance, en cas de placement en zone d'attente simultanément d'un nombre important d'étrangers au regard des contraintes du service juridictionnel, porter de 24 à 48 heures le délai dont dispose le juge des libertés et de la détention pour statuer sur une demande de prolongation du maintien en zone d'attente.

Le maintien en zone d'attente, qui « 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 »¹⁷ serait ainsi d'une durée maximale de six jours avant l'intervention d'un juge. Il serait donc inférieur à la durée de sept jours que le Conseil constitutionnel a jugée contraire à la Constitution pour le maintien en détention sur décision administrative¹⁸.

En outre, ce délai ne serait pas applicable à l'ensemble des cas présentés devant le juge, mais aux seuls cas pour lesquels le placement simultané d'un nombre important d'étrangers rend difficile, au regard des contraintes du service juridictionnel, le traitement sous 24 heures de l'ensemble des demandes. Enfin, ce délai de 48 heures ne saurait être en soi considéré inconstitutionnel puisqu'il est déjà prévu par le droit en vigueur, dans le cas où les nécessités de l'instruction l'exigent.

¹⁶ Voir les décisions du Conseil d'État du 23 juin 2000, n° 213584 et du 26 novembre 2012, n° 349827.

¹⁷ Voir la décision n° 92-307 DC du 25 février 1992, cons. 14.

¹⁸ Voir la décision n° 79-109 DC du 9 janvier 1980, cons. 4.



En conséquence, la constitutionnalité du dispositif paraît pleinement garantie.

*

Sur l'article 26 bis (devenu l'article 81)

Cet article tend à renforcer les conditions d'acquisition de la nationalité pour les mineurs étrangers nés dans certains territoires ultramarins (Mayotte, Guyane et Saint-Martin) de parents étrangers. Sur le modèle d'une disposition déjà en vigueur à Mayotte, l'acquisition de la nationalité serait dans ces territoires conditionnée à la résidence régulière d'un des deux parents depuis au moins un an à Mayotte (contre trois mois actuellement), neuf mois en Guyane et trois mois à Saint-Martin.

Dans sa décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018 (cons. 35 à 51), le Conseil constitutionnel a admis la constitutionnalité du dispositif actuellement en vigueur à Mayotte, en particulier en considérant que « *la population de Mayotte comporte, par rapport à l'ensemble de la population résidant en France, une forte proportion de personnes de nationalité étrangère, dont beaucoup en situation irrégulière, ainsi qu'un nombre élevé et croissant d'enfants nés de parents étrangers* » et que cette « *collectivité est ainsi soumise à des flux migratoires très importants* ». Il a en conséquence reconnu que ces « *circonstances constituent, au sens de l'article 73 de la Constitution, des « caractéristiques et contraintes particulières » de nature à permettre au législateur, afin de lutter contre l'immigration irrégulière à Mayotte, d'y adapter, dans une certaine mesure, non seulement les règles relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, mais aussi celles régissant l'acquisition de la nationalité française à raison de la naissance et de la résidence en France.* »

D'une part, force est de constater que la situation migratoire du territoire mahorais n'a pas connu d'évolution favorable au cours des cinq dernières années. Les dernières données consolidées de l'Insee, qui datent de 2019, témoignaient d'une très nette surreprésentation des personnes étrangères à Mayotte par rapport au reste du territoire français¹⁹. Ce constat ne semble toujours pas démenti, comme le relève le préfet du territoire, Thierry Suquet, dans un article récent²⁰ : « *Mayotte est le département français le plus touché par l'immigration irrégulière. L'Insee indique que la moitié de la population est étrangère. On estime que la moitié de cette population étrangère est en situation irrégulière, soit entre un quart et un tiers de la population vivant sur l'île, donc entre 75 000 et 100 000 personnes.* » La permanence de cette situation a d'ailleurs justifié le déploiement puis le maintien du dispositif Shikandra en 2019. La persistance de la particularité mahoraise en matière

¹⁹ Insee Première, n° 1737, « À Mayotte, près d'un habitant sur deux est de nationalité étrangère », consultable à l'adresse suivante : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3713016>.

²⁰ SUQUET Thierry, « Frontières et flux migratoires à Mayotte : un défi pour le 101^e département et l'État », *Administration*, 2023/3 (N° 279), p. 57-59. DOI : 10.3917/admi.279.0057. URL : <https://www.cairn.info/revue-administration-2023-3-page-57.htm>



d'immigration irrégulière, et les détournements constatés et documentés des procédures d'acquisition de la nationalité, ont conduit le législateur à renforcer l'adaptation du droit de la nationalité aux caractéristiques et circonstances particulières de Mayotte.

D'autre part, les territoires de la Guyane et de Saint-Martin sont confrontés à des défis similaires à celui de Mayotte. Ainsi, pour la Guyane, l'Insee estimait en 2017 qu'au « *dernier recensement, plus de 84 000 étrangers sont présents sur le sol guyanais, soit le tiers de la population totale* »²¹. Par ailleurs, comme le rappelait un rapport de la commission des lois du Sénat de 2020, « *la Guyane connaît donc une forte pression migratoire : au 31 décembre 2017, pour une population estimée à 281 612 habitants, le nombre d'étrangers en situation régulière était de 47 463, dont plus de 18 000 Haïtiens, 10 000 Brésiliens et 10 000 Surinamiens.* » De façon analogue, en 2012, l'Insee estimait que 32 % de la population saint-martinoise était immigrée – née étrangère à l'étranger²².

Dès lors, au regard des circonstances et conditions particulières que connaissent ces deux territoires, le législateur a entendu adapter le droit de la nationalité dans le droit fil de la décision précitée du Conseil constitutionnel. Pour prendre en considération la situation propre de chacune de ces collectivités face à la pression de l'immigration irrégulière, et proportionner la mesure à cette situation, il a ainsi modulé la durée exigée de résidence régulière de l'un des parents en la fixant à neuf mois pour la Guyane et trois mois pour Saint-Martin.

Compte tenu de sa nature, les différences de traitement prévues par ce dispositif ne méconnaissent ainsi ni le principe d'égalité devant la loi, ni les exigences découlant de l'article 1^{er} de la Constitution, ni les dispositions de l'article 3 de la Constitution et du seizième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, ni le droit de mener une vie familiale normale.

²¹ Insee Flash Guyane, n° 57, « Synthèse démographique de la Guyane - Une démographie toujours dynamique », consultable à l'adresse suivante : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2559184>.

²² Insee dossier n° 10, décembre 2016, Saint-Martin : terre d'accueil et de contrastes.