



Observations des députés Les Républicains devant le Conseil constitutionnel

Loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration (affaire 2023-863 DC)

18/01/2024

Introduction

Le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, qui a été déposé au Parlement par le Gouvernement le 1^{er} février 2023, a été définitivement adopté par le Sénat (par 214 voix pour et 114 voix contre¹) puis par l'Assemblée nationale (par 349 voix pour et 186 voix contre²) le 19 décembre 2023, après l'accord trouvé le même jour en Commission Mixte Paritaire (CMP).

Il avait été adopté par le Sénat en première lecture, avec modifications, le 14 novembre 2023. Le 11 décembre 2023, l'Assemblée nationale l'avait rejeté en première lecture, après adoption d'une motion de rejet préalable du groupe écologiste.

Le 20 décembre 2023, le Président de la République a annoncé saisir le Conseil constitutionnel du projet de loi immigration tel que voté par la représentation nationale, conformément au deuxième alinéa de [l'article 61 de la Constitution](#) : « *Les lois organiques, avant leur promulgation, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la Constitution. / Aux mêmes fins, les lois peuvent être déferées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs* ». Le Président de la République a saisi le Conseil constitutionnel par courrier en date du 21 décembre 2023³. C'est également ce qu'a fait la Présidente de l'Assemblée nationale par un courrier du 21 décembre 2023⁴.

Conformément aux dispositions du même article 61 de notre Constitution, les députés insoumis, socialistes et apparentés, écologistes et de la gauche démocrate et républicaine ont annoncé le 23 décembre 2023 saisir le Conseil constitutionnel⁵. Cette saisine a été enregistrée au greffe du Conseil constitutionnel le 26 décembre 2023⁶.

Alors que le texte du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration élaboré par la CMP et voté par la représentation nationale le 19 décembre 2023⁷ est très proche de la version du texte votée par le Sénat en première lecture le 14 novembre 2023⁸, version largement amendée par la droite sénatoriale, les députés Les Républicains appellent l'attention du Conseil constitutionnel sur les

¹ [Sénat, Scrutin n°109 - séance du 19 décembre 2023 sur l'ensemble du texte élaboré par la commission mixte paritaire sur le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration](#)

² [Assemblée nationale, Analyse du scrutin n° 3213, Deuxième séance du 19/12/2023, Scrutin public sur l'ensemble du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration](#) (texte de la commission mixte paritaire)

³ [Site internet du Conseil constitutionnel, affaire 2023-863 DC, Loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration](#) (saisine du 21 décembre 2023, enregistrée au greffe du Conseil constitutionnel le 26 décembre 2023)

⁴ [Site internet du Conseil constitutionnel, affaire 2023-863 DC, Loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration](#) (saisine du 21 décembre 2023, enregistrée au greffe du Conseil constitutionnel le 26 décembre 2023)

⁵ [LCP Assemblée nationale, Loi immigration : les députés de gauche ont déposé leur recours au Conseil constitutionnel, 23 décembre 2023](#)

⁶ [Site internet du Conseil constitutionnel, affaire 2023-863 DC, Loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration](#) (saisine du 21 décembre 2023, enregistrée au greffe du Conseil constitutionnel le 26 décembre 2023)

⁷ [Projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, texte élaboré par la Commission mixte paritaire \(CMP\)](#)

⁸ [Texte n° 19 \(2023-2024\) adopté par le Sénat le 14 novembre 2023](#)

observations suivantes. Ces observations complètent utilement celles présentées par le Gouvernement par l'intermédiaire du Secrétariat Général du Gouvernement (SGG).

I. Sur le respect de l'article 45 de la Constitution (la question des « cavaliers législatifs »)

Le premier alinéa de [l'article 45 de la Constitution](#) prévoit que : « *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* ».

La jurisprudence du Conseil constitutionnel dans le domaine des « cavaliers législatifs » est aujourd'hui très claire.

Au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées, le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement. Il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité, pour un amendement, **de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie** (CC, [décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006](#), *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers* [Non-conformité partielle], cons. 25 & [CC, décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008](#), *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, [Non-conformité partielle – effet différé], cons. 9).

En ce qui concerne la décision du 19 janvier 2006 portant sur une loi relative à la lutte contre le terrorisme, le [commentaire de cette décision aux Cahiers du Conseil constitutionnel](#) précise que l'objet du projet de loi « *portant dans son intitulé, comme dans son texte, « dispositions diverses relatives à la sécurité* », ignoré par la requête, était assez général : ***il permettait d'admettre tous les amendements qui n'étaient pas sans lien avec la sécurité***. La seule circonstance que certains d'entre eux ne portaient pas directement sur le terrorisme ne conduisait pas à leur censure » (page 14/16).

Le projet de loi déposé en première lecture devant le Sénat avait pour objet de « ***contrôler l'immigration*** » et d'« ***améliorer l'intégration*** ». Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel précitée, **tous les amendements parlementaires qui n'étaient pas sans lien avec la politique d'immigration ou avec la politique d'intégration étaient admissibles**.

Dans [décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019](#) sur la loi d'orientation des mobilités, le Conseil constitutionnel a précisé qu'il lui appartient : « (...) *de déclarer contraires à la Constitution les dispositions introduites en méconnaissance* » de l'article 45 de la Constitution mais que, dans ce cas, il ne « *préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles* » (CC, [décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019](#), *Loi d'orientation des mobilités*, [Non-conformité partielle], point 55).

Dans le cadre de son contrôle de l'existence d'un « cavalier législatif », le Conseil constitutionnel rappelle le périmètre initial du projet de loi et, le cas échéant, fait apparaître, pour chacune des dispositions censurées, pourquoi elle devait être regardée comme étant **dénuée de tout lien direct ou indirect avec le projet de loi initial**. C'est au regard de ce périmètre initial que le Conseil constitutionnel détermine si des dispositions ont été introduites en première lecture en violation de l'article 45 de la Constitution⁹.

⁹ [Jean MAÏA. « Le contrôle des cavaliers législatifs, entre continuité et innovations », Titre VII \[en ligne\], n° 4, Le principe d'égalité, avril 2020](#)

En l'espèce, le périmètre initial du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, résulte du projet de loi déposé le 1^{er} février 2023 sur le bureau du Sénat, première assemblée saisie.

Dans une décision récente du 17 mars 2022, le Conseil constitutionnel a sanctionné un « cavalier législatif » en **cas d'absence de tout lien, même indirect, avec le texte initialement déposé** (CC, [décision n° 2022-839 DC du 17 mars 2022](#), *Loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte*, [Non-conformité partielle]).

En ce qui concerne les articles contestés :

1/ **l'article 1^{er} A** concerne la mise en place d'un débat annuel obligatoire au Parlement sur les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration et d'intégration et de plafonds migratoires annuels votés par la représentation nationale. Il est évident que cet article 1^{er} présente un lien direct avec le projet de loi déposé devant le Sénat puisque les plafonds migratoires ont précisément pour objectif de mieux « *contrôler l'immigration* » ;

2/ **l'article 1^{er} BA** précise que seules les autorités chargées du contrôle des personnes à la frontière peuvent contraindre un étranger à son réacheminement en cas de refus d'entrée. Là encore, cet article présente un lien direct avec le texte initialement déposé sur le bureau du Sénat puisque le dispositif de réacheminement permet de mieux contrôler l'immigration ;

3/ **l'article 1^{er} B** durcit les conditions permettant à l'étranger de demander à bénéficier du regroupement familial. Les motifs familiaux représentent le deuxième motif de primo-délivrances de titres de séjour au cours de l'année 2022 selon les chiffres du ministère de l'Intérieur. Le regroupement familial correspond par conséquent à l'un des motifs principaux d'immigration légale dans notre pays. Il existe donc un lien direct entre des dispositions qui l'encadrent et un projet de loi qui vise à « *contrôler l'immigration* », y compris légale ;

4/ **l'article 1^{er} C** conditionne l'entrée sur le territoire au titre du regroupement familial à la justification d'un niveau de langue élémentaire. La maîtrise de la langue est un point central du projet de loi initial du Gouvernement puisque son chapitre 1^{er} s'intitulait « Mieux intégrer par la langue » et comprenait les articles 1 et 2 visant à renforcer le niveau de maîtrise de la langue française pour bénéficier d'une carte de séjour et à développer son apprentissage aux salariés allophones. De plus, comme pour l'article 1^{er} B, le regroupement familial est indiscutablement lié aux voies d'immigrations légales dans notre pays. Il ne peut pas être sérieusement soutenu que cet article ne présente aucun lien avec le projet de loi initial ;

5/ **l'article 1^{er} D** renforce le contrôle, par le maire, du respect des conditions de logement et de ressources dans le cadre de l'instruction des demandes de regroupement familial. Pour les mêmes raisons que pour les articles 1^{er} B et 1^{er} C, cet article n'est pas un « cavalier législatif » ;

6/ **l'article 1^{er} EC** allonge plusieurs délais conditionnant l'octroi de la carte de résident d'une durée de dix ans pour certains motifs familiaux. L'exposé des motifs du projet de loi initial explique que : « *l'article 13 a pour objet d'imposer à l'étranger qui demande un titre de séjour de s'engager à respecter les principes de la République et de rendre possible le refus, le retrait ou le non-renouvellement de certains titres de séjour pour de nouveaux motifs liés à son comportement* ». Permis ces titres de séjour, il y a la carte de résident qui fait l'objet de cet article 1^{er} EC. Par conséquent, le lien (même indirect) entre l'article 13 du projet de loi initial et de l'article 1^{er} EC est démontré ;

7/ **les articles 1^{er} E et Article 1^{er} F** restreignent les conditions d'obtention du titre de séjour « étranger malade ». Le nombre de primo-délivrances de titres de séjour pour motif humanitaire était de 28 545 en 2022 selon les travaux parlementaires de la loi qui citent les chiffres publiés par le ministère de l'Intérieur. Ce titre de séjour spécifique est lié à notre politique migratoire puisque, grâce à lui, des étrangers peuvent séjourner légalement sur le territoire national ;

8/ **l'article 1^{er} GA** concerne le dépôt d'une caution pour l'obtention d'une carte de séjour temporaire « étudiant » pour les étudiants étrangers hors de l'Union européenne. Dans sa saisine, la présidente de l'Assemblée a attiré l'attention du Conseil constitutionnel sur cet article 1^{er} GA afin de vérifier s'il présente « un lien, même indirect » avec les dispositions qui figuraient dans le texte initial. A ce titre, il convient de noter que cet article vient modifier le Ceseda, en ajoutant une section 4 au chapitre II du livre IV, en créant un nouvel article L. 412-11. Or, l'article 13 du projet de loi initial complétait également cet article 412 du Ceseda en insérant, une section 3 au chapitre II et créant les articles L. 412-7, L. 412-8, L. 412-9 et L. 412-10. Ainsi, l'article 1^{er} GA s'inscrit bien dans le champ initial du projet de loi et présente un lien direct avec le texte initial.

Les titres de séjour accordés pour cause d'études étaient le premier motif d'immigration légale dans notre pays en 2022 selon les travaux parlementaires. La régulation de l'immigration étudiante fait pleinement partie de la politique migratoire de notre pays. L'exposé des motifs du projet de loi dans sa version initiale cite d'ailleurs cette catégorie d'immigration légale : « (...) *L'immigration régulière, qui traduit le renforcement de l'attractivité de notre pays, pour les étudiants étrangers ou les profils qualifiés, est majoritairement familiale depuis les années 1970 et la régulation forte de l'immigration de travail. (...) Pour renforcer l'attractivité économique et scientifique de notre pays, le plan « Bienvenue en France » a fixé l'objectif d'accueillir 500 000 étudiants étrangers en France d'ici 2027. L'élargissement du titre passeport talents aux chercheurs et aux créateurs d'entreprises a déjà permis de renforcer l'immigration professionnelle très qualifiée, décisive pour le dynamisme de notre économie. (...)* ». Il n'y a pas non plus ici de « cavalier législatif » ;

9/ **l'article 1^{er} G** renforce le contrôle du caractère réel et sérieux des études des bénéficiaires d'une carte de séjour pluriannuelle « étudiant ». Pour les mêmes raisons que pour l'article 1^{er} GA, cet article a un lien direct ou, *a minima*, indirect avec le projet de loi initial déposé par le Gouvernement sur le bureau du Sénat ;

10/ **l'article 1^{er} HA** majore les frais de scolarité des étudiants étrangers « *en mobilité internationale* ». Les frais de scolarité des étudiants étrangers ont un lien au moins indirect avec notre politique migratoire puisque ces étudiants les prennent en compte dans le cadre de leurs projets d'études sur notre territoire ;

11/ **l'article 1^{er} H** met en place l'expérimentation d'une instruction « *à 360 degrés* » des demandes de titres de séjour. Les titres de séjour sont au cœur de notre politique migratoire et la question de leur instruction présente un lien direct avec l'objectif fixé par le projet de loi initial porté par le Gouvernement de « *contrôler l'immigration* » ;

12/ **l'article 1^{er} J** supprime les réductions tarifaires dans les transports en commun pour les étrangers en situation irrégulière. Le projet de loi initial concernait les personnes en situation irrégulière puisque l'article 3 avait pour objectif, selon l'étude d'impact de créer : « *à titre expérimental, une carte de séjour temporaire mention « travail dans des métiers en tension ». Ce nouveau titre permettra, durant la phase de son expérimentation, d'ouvrir une voie d'accès au séjour à la seule initiative du ressortissant étranger en situation irrégulière exerçant une activité salariée tout en confirmant le rôle de l'État en qualité de régulateur de l'ordre public social* ». De plus, l'article 5 du projet de loi initial conditionne la création d'une entreprise individuelle à la régularité du séjour de son fondateur. L'article 11 de ce même projet de texte initial autorise le recours à la coercition pour le relevé des empreintes digitales et la prise de photographies des étrangers en séjour irrégulier. Par conséquent, le projet de texte initial du gouvernement définissait des règles applicables aux étrangers en situation irrégulière, ce que fait également l'article 1^{er} J ;

13/ **l'article 1^{er} L** rétablit le délit de séjour irrégulier dans notre droit national. Ce délit de séjour irrégulier a pour objectif de dissuader les étrangers d'entrer et de séjourner sur notre territoire sans droits ni titres. Il correspond à une caractéristique de notre politique migratoire et contribue à « *contrôler l'immigration* ». Il concerne aussi les étrangers en situation irrégulière pour lesquels le projet de loi initial consacre plusieurs articles (les articles 3, 5 et 11 notamment). Il existe donc un lien direct entre

les dispositions de l'article 1^{er} L et le projet de loi initial du gouvernement et il n'y a pas, ici, de cavalier législatif ;

14/ **l'article 1^{er} N** instaure une condition de durée de résidence pour le versement de certaines prestations sociales et familiales non contributives à des étrangers qui se trouvent, en France, en situation régulière. Ces dispositions concernent des personnes étrangères résidant légalement dans notre pays, parfois depuis plusieurs années. D'autres dispositions du projet de loi les concernent également, notamment les articles 10 et 9 qui visent des étrangers résidant en France en situation régulière. Il faut aussi ajouter que la question du versement immédiat ou non, rapide ou non, de prestations sociales non contributives contribue à l'attractivité de notre modèle social. Par conséquent, il existe un lien, au moins, indirect avec la politique migratoire de notre pays. De plus, les dispositions de cet article 1^{er} N introduisent une distinction entre les étrangers qui travaillent et les étrangers qui ne travaillent pas, il s'agit d'une incitation évidente au travail et, par conséquent, à l'intégration et aux articles du projet de loi initiale qui portent sur la question de l'amélioration de l'intégration des étrangers en France ;

15/ **l'article 2 bis A** prévoit la déchéance de nationalité en cas de condamnation pour homicide volontaire sur personne dépositaire de l'autorité publique pour les étrangers binationaux ayant acquis la nationalité française. Là encore, il existe un lien, au moins indirect, avec la politique d'intégration qui fait l'objet du projet de loi initial du gouvernement. Les dispositions de l'article 2 bis A ont pour objet de tirer les conséquences d'un manque total d'intégration à la société française qui peut aller jusqu'à tuer volontairement une personne titulaire de l'autorité publique.

16/ **l'article 2 bis** ajoute au Code civil une obligation pour les personnes nées en France de parents étrangers de « manifester leur volonté » d'acquérir la nationalité française à leur majorité. Lors des débats au Sénat, le ministre de l'Intérieur avait considéré que les amendements introduisant ces deux articles constituaient des cavaliers législatifs, puisqu'ils « mélangeaient débat sur les étrangers en France avec celui sur l'accès à la nationalité. » « Nous ne mélangeons pas le Code civil avec le Ceseda » a-t-il notamment déclaré. Or, dans sa décision de 2018 relative au projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution la présence des articles 16 et 17 qui venaient modifier le Code civil afin de restreindre l'application du droit du sol dans l'accès à la nationalité française à Mayotte. Ainsi, il paraît justifié d'introduire une modification du droit de la nationalité au sein d'un projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration et l'amélioration des conditions d'intégration.

En conséquence, les articles 2 et 2 bis ne semblent pas non plus constituer des cavaliers législatifs.

17/ **les articles 9 et 10** étaient déjà dans le projet de loi initial du Gouvernement, il n'y a pas ici de « cavalier législatif », les parlementaires les ont seulement amendés.

Pour l'ensemble de ces raisons, les articles contestés ne peuvent être considérés comme étant des « cavaliers législatifs » au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel précitée.

II. Sur la conformité à la Constitution des articles ajoutés ou modifiés par le législateur

Titre Ier A : Maîtriser les voies d'accès au séjour et lutter contre l'immigration irrégulière

1. Article 1^{er} A : mise en place d'un débat annuel obligatoire au Parlement sur les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration et d'intégration et de plafonds migratoires annuels votés par la représentation nationale

Rappelons que [l'article L. 123-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile \(CESEDA\)](#) prévoit déjà que, chaque année avant le 1^{er} octobre, le Gouvernement dépose devant le Parlement un rapport sur les orientations pluriannuelles de la politique d'asile d'immigration et d'intégration.

1.1. L'article 1^{er} A complète le contenu de ce rapport annuel relatif à la politique migratoire. Il modifie l'article L. 123-1 du CESEDA en prévoyant qu'il doit inclure pour les 10 années précédentes (et non seulement l'année civile précédente), le nombre des différents visas accordés et celui des demandes rejetées, le nombre d'étrangers admis au titre d'autres formes de rapprochement familial que le seul regroupement familial, le nombre d'étrangers admis aux fins d'immigration de travail, le nombre de mineurs non accompagnés pris en charge par l'aide sociale à l'enfance et les conditions de leur prise en charge, ainsi que le nombre d'acquisitions de la nationalité française pour chacune des procédures. Ces ajouts ne présentent aucune difficulté sur le plan constitutionnel.

1.2. L'article 1^{er} A prévoit l'organisation d'un débat annuel sur l'immigration au Parlement en modifiant l'article L. 123-1 du CESEDA : « *Les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration et d'intégration font l'objet d'un débat annuel au Parlement* ».

Le Conseil constitutionnel a jugé en 2003 « *qu'en l'absence de dispositions constitutionnelles l'y autorisant, il n'appartient pas au législateur d'imposer l'organisation d'un débat en séance publique ; qu'une telle obligation pourrait faire obstacle aux prérogatives que le Gouvernement ou chacune des assemblées, selon les cas, tiennent de la Constitution pour la fixation de l'ordre du jour* » (CC, [décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003](#), *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité* [Non-conformité partielle], points 98 à 101).

Néanmoins, cette décision date de 2003, avant que [l'article 25](#) de la [loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République](#) n'introduise le nouvel [article 50-1 dans la Constitution](#) qui prévoit que : « *Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité* ». Par cet article, le Constituant a autorisé le Gouvernement à organiser un débat à la simple demande d'un groupe parlementaire. Il convient par conséquent de faire évoluer votre jurisprudence de 2003 pour tenir compte de la volonté du Constituant de faciliter l'organisation de débats au sein du Parlement.

Les députés Les Républicains rappellent que **l'organisation obligatoire d'un débat annuel au Parlement relatif à la politique migratoire** faisait partie des recommandations du rapport de Pierre Mazeaud remis le 11 juillet 2008 intitulé « *Pour une politique des migrations transparente, simple et solidaire* »¹⁰ :

« (...) *Sur la base d'un rapport complété, le Parlement doit débattre périodiquement des objectifs de la politique migratoire. (...) **Débattre périodiquement de la politique migratoire devant le Parlement / Un débat en séance publique doit être organisé au Parlement à l'occasion de la remise du rapport.*** / Il

¹⁰ Rapport disponible sur le [site Internet Vie publique](#)

convient en effet de faire évoluer la perception que se fait le public de la politique migratoire. Trop souvent appréhendée en termes juridiques, quand elle n'est pas purement et simplement prisonnière de réflexes idéologiques, voire de fantasmes, encouragés, il est vrai, par le manque de transparence de ces dernières décennies, la réception de cette politique par l'opinion doit aussi s'ouvrir aux aspects économiques, sociaux et humains. / En démocratie, il est logique que les représentants de la Nation s'expriment, dans l'enceinte parlementaire, sur le nombre de migrants à accueillir et sur les conditions et modalités de cet accueil. / Au-delà, la France pourrait définir sa politique migratoire sur la base d'objectifs chiffrés indicatifs. Une loi de programmation en fournirait le cadre pluriannuel. Cette procédure permettrait de clarifier la politique migratoire de la Nation et de sortir de l'hypocrisie qui a trop longtemps régné avec le dogme de l'immigration zéro. La présentation d'objectifs chiffrés permettrait de spécifier et de quantifier les besoins. Assortis d'indicateurs destinés aux principaux acteurs de la politique de l'immigration, ces objectifs seraient un guide utile à nos ambassades, consulats et préfetures. Ils mettraient en perspective la conduite quotidienne de la politique d'intégration en la resituant dans son contexte politique, au sens noble de ce terme »¹¹.

Si le Conseil constitutionnel refusait de faire évoluer sa jurisprudence du 20 novembre 2003 (précitée), il conviendrait de prononcer une réserve d'interprétation conditionnant la constitutionnalité de ces dispositions introduites par l'article 1^{er} A à l'article L. 123-1 du CESEDA au caractère non obligatoire du débat annuel sur l'immigration organisé au sein du Parlement. C'est ce qui existe pour les débats budgétaires dans le cadre fixé par la [loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances](#) (LOLF)¹².

1.3. L'article 1^{er} A prévoit la mise en place de plafonds migratoires votés par le Parlement.

L'article 1^{er} A crée un nouvel article L. 123-2 du CESEDA ainsi rédigé : « *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 est établi dans le respect des principes qui s'attachent à ce droit* ».

Il est important de rappeler que ces plafonds migratoires annuels contraignants ne concernent ni les demandes d'asile (1), ni les titres émis dans le cadre du regroupement familial (2), ni les ressortissants de l'Union européenne qui jouissent de la liberté de circulation garantie par le droit de l'Union (3).

Le regroupement familial au sens strict (étranger résidant en France accueillant conjoint ou enfants vivant jusque-là à l'étranger) est de droit lorsque les conditions sont remplies (résidence stable et régulière, capacité du regroupant à offrir des conditions de vie familiale normales selon les critères du pays d'accueil). Dès 1993¹³, le Conseil constitutionnel a trouvé le fondement de ce droit dans le dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, aux termes duquel : « *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* ». Les limites du droit au regroupement familial tiennent, par exemple, à des considérations d'ordre public (menace grave que la présence de telle personne ferait peser sur l'ordre public ; pas de droit au regroupement de la famille polygame),

¹¹ [Pierre Mazeaud, Pour une politique des migrations transparente, simple et solidaire, 11 juillet 2008, pages 44 et 45/242](#)

¹² C'est le cas de [l'article 1^{er} K de la LOLF](#) qui prévoit qu'un débat au Parlement peut suivre la transmission par le Gouvernement au Parlement du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques. C'est aussi le cas à la suite de la transmission du rapport analysant la trajectoire, les conditions de financement et la soutenabilité de la dette de l'ensemble des administrations publiques et de leurs sous-secteurs ([article 48 de la LOLF](#)) ou de la transmission avec le projet de lois de finances de l'année du rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation ([article 50 de la LOLF](#)).

¹³ CC, [décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France](#) [Non conformité partielle]

ainsi qu'à l'aptitude de l'accueillant à héberger et faire vivre décemment sa famille selon les critères établis par la représentation nationale¹⁴.

Comme le soulignait le rapport de Pierre Mazeaud remis le 11 juillet 2008 intitulé « *Pour une politique des migrations transparente, simple et solidaire* », le droit à une vie familiale normale et la liberté du mariage ne « *peuvent être niés parce qu'un contingent est saturé en cours d'année* »¹⁵. L'impossibilité de fixer des quotas migratoires pour l'immigration familiale a été soulignée par ce rapport de 2008. **Néanmoins, l'article 1^{er} A ne fixe pas de plafonds contraignants en matière d'immigration familiale** comme le précise clairement la lettre du texte : « *L'objectif en matière d'immigration familiale est établi dans le respect des principes qui s'attachent à ce droit* ».

De la même manière, **l'article 1^{er} A ne concerne pas les demandes d'asile ni l'octroi du statut de réfugié et de la protection subsidiaire, ainsi que du titre de séjour qui y est associé.**

En revanche, si le rapport de Pierre Mazeaud de 2008 ne recommande pas la mise en place de plafonds pour l'immigration de travail ou l'immigration étudiante uniquement pour des raisons d'opportunité : « *Des quotas professionnels présenteraient un intérêt limité dans la perspective de la maîtrise quantitative de l'immigration de travail qui, contrairement à l'asile et à l'immigration familiale, peut être régulée de façon assez discrétionnaire* »¹⁶, **il souligne qu'il n'existe aucun obstacle juridique à leur mise en place par le législateur.**

Rien ne s'oppose, au niveau constitutionnel, à la mise en place de plafonds migratoires votés chaque année par la représentation nationale puisque l'immigration professionnelle ou étudiante ne sont pas des droits (contrairement au regroupement familial et au droit d'asile). En toute hypothèse, les titres de séjour correspondants seront délivrés dans le respect du principe constitutionnel d'égalité, c'est-à-dire sur le fondement de critères objectifs et rationnels en relation direct avec l'objet de la loi, qui consiste à admettre sur notre sol des ressortissants étrangers qui, tout à la fois, répondent au mieux aux besoins de notre pays et présentent les meilleures garanties d'intégration pour la société française.

Enfin, la mise en place par le législateur de plafonds migratoires annuels contraignants ne préjuge en rien du niveau auquel ces plafonds seront fixés par la représentation nationale. Ces plafonds permettent tout aussi bien une politique restrictive qu'une politique volontariste en matière d'immigration, selon les besoins de la France telle que déterminée par les représentants du peuple français.

Les députés Les Républicains notent d'ailleurs que dans leur mémoire du 22 décembre 2023 transmis au Conseil constitutionnel et enregistré le 26 décembre 2023, les groupes de la NUPES ne contestent pas la conformité à la Constitution de ces plafonds migratoires.

2. Article 1^{er} BA : préciser que seules les autorités chargées du contrôle des personnes à la frontière peuvent contraindre un étranger à son réacheminement en cas de refus d'entrée

L'article 1^{er} BA complète l'actuel [article L. 333-3 du CESEDA](#) d'une disposition en application de laquelle, lorsque l'entrée en France est refusée à un étranger, et si l'entreprise de transport aérien ou maritime se trouve dans l'impossibilité de réacheminer l'étranger en raison de son « *comportement récalcitrant* », seules les autorités chargées du contrôle des personnes à la frontière seront compétentes pour l'y contraindre. Cet article tire les conséquences de la [décision du Conseil constitutionnel n° 2021-](#)

¹⁴ Voir en particulier : [CC, décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2006](#) [Non conformité partielle], cons. 11 à 19 & [CC, Décision n° 2006-539 DC du 20 juillet 2006, Loi relative à l'immigration et à l'intégration](#) [Conformité], cons. 13 à 21

¹⁵ [Pierre Mazeaud, Pour une politique des migrations transparente, simple et solidaire, 11 juillet 2008, pages 21 et 22/242](#)

¹⁶ [Pierre Mazeaud, Pour une politique des migrations transparente, simple et solidaire, 11 juillet 2008, page 30/242](#)

[940 QPC du 15 octobre 2021, Société Air France](#) [Obligation pour les transporteurs aériens de réacheminer les étrangers auxquels l'entrée en France est refusée]. Il est conforme à la Constitution.

Contrairement à ce qu'affirment les groupes de la NUPES, les dispositions de l'article 1^{er} BA présentent un lien avec le projet de loi initial déposé par le Gouvernement dans la mesure où ce projet de loi concernait les conditions de reconduite à la frontière. L'exposé des motifs du projet de loi le précise : « *Par ailleurs, le projet de loi vise à faciliter les expulsions et reconduites à la frontière d'étrangers ne respectant pas les valeurs de la République et commettant des infractions sur le territoire national* ».

3. Article 1^{er} B : durcissement des conditions permettant à l'étranger de demander à bénéficier du regroupement familial

Cet article 1^{er} B tend à durcir les conditions dans lesquelles les étrangers peuvent bénéficier du regroupement familial, en agissant à la fois sur le critère de la durée de séjour régulier requise, sur celui de l'âge minimal du conjoint pouvant bénéficier du regroupement familial et en renforçant le critère des ressources financières – en prévoyant que l'étranger doit disposer d'une assurance-maladie pour lui-même et pour les membres de sa famille.

3.1. Sur la durée du séjour régulier exigée du regroupant familial qui passe de 18 à 24 mois au minimum (3^{ème} alinéa de l'article 1^{er} B)

Dans sa [décision n° 93-325 DC du 13 août 1993](#), le Conseil constitutionnel a tiré du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 (aux termes duquel : « *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* ») la conséquence « (...) *que les étrangers dont la résidence en France est stable et régulière ont, comme les nationaux, le droit de mener une vie familiale normale ; que ce droit comporte en particulier 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 ; qu'il incombe au législateur tout en assurant la conciliation de telles exigences, de respecter ce droit (...)* »¹⁷.

Au titre de cette conciliation, le Conseil constitutionnel a admis, comme avant lui le Conseil d'Etat, que l'exercice de ce droit pouvait être soumis à une procédure garantissant que les conditions de ressources et de logement des parents permettraient d'accueillir les enfants dans des conditions conformes à nos normes nationales.

Comme il est précisé dans [Les Cahiers du Conseil constitutionnel \(Cahier n° 21\)](#) : « *En résumé, le regroupement familial, dont la condition est la stabilité et la régularité de la résidence en France du demandeur, peut être subordonné au caractère suffisant de ses ressources et des capacités d'accueil de son logement, ainsi qu'au respect des principes essentiels qui, conformément aux lois de la République, régissent les relations familiales et la place de la famille dans la société. Il peut être plus généralement limité par des motifs d'ordre public, au nombre desquels figure la protection de la santé publique* »¹⁸.

Par une décision du 20 juillet 2006, le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution le passage de 12 à 18 mois la durée minimale de séjour sur le territoire national du demandeur du

¹⁷ CC, [décision n° 93-325 DC du 13 août 1993](#), *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France* [Non conformité partielle], point 70

¹⁸ [Les Cahiers du Conseil constitutionnel \(Cahier n° 21\)](#), [Commentaire de la décision n° 2006-539 DC du 20 juillet 2006, Loi relative à l'immigration et à l'intégration](#), pages 3 et 4/7

regroupement familial (CC, [décision n° 2006-539 DC du 20 juillet 2006](#), *Loi relative à l'immigration et à l'intégration* [Conformité], cons. 11 à 14¹⁹).

Par ailleurs, contrairement à ce qu'affirment les groupes parlementaires de la NUPES dans leur mémoire, le Conseil constitutionnel a bien validé une durée de séjour régulier minimale de deux années (24 mois) préalable à la demande de regroupement familial, comme étant une durée conforme à la Constitution (CC, [décision n° 93-325 DC du 13 août 1993](#), *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France* [Non-conformité partielle], cons. 71²⁰). C'est ce que rappelle aussi [Les Cahiers du Conseil constitutionnel \(Cahier n° 21\)](#) (précités) : « *Le Conseil constitutionnel a pourtant admis une durée plus longue (deux ans) dans sa décision du 13 août 1993 (n° 93-325 DC, cons. 71)* ».

Rappelons par ailleurs que cette durée de deux années est conforme au premier paragraphe de [l'article 8 de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial](#) : « *Les États membres peuvent exiger que le regroupant ait séjourné légalement sur leur territoire pendant une période qui ne peut pas dépasser deux ans, avant de se faire rejoindre par les membres de sa famille* ».

L'article 1^{er} B opère un retour au régime de deux années de séjour régulier préalable à tout regroupement familial, durée validée par le Conseil constitutionnel en 1993. Ces dispositions contestées de l'article 1^{er} B sont, par conséquent, conformes à la Constitution.

3.2. Sur l'âge minimum requis du conjoint du demandeur du regroupement familial qui doit être âgé d'au moins 21 ans (et non plus 18 ans)

Contrairement à ce que soutiennent les groupes parlementaires de la NUPES dans leurs écritures, ces dispositions de l'article 1^{er} B ne sont pas discriminatoires puisque les Français ne sont pas concernés par le regroupement familial. Cette argumentation est inopérante.

De plus, **cette possibilité de rehaussement de l'âge minimal requis est expressément prévu par le paragraphe 5 de l'article 4 de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial** : « *5. Afin d'assurer une meilleure intégration et de prévenir des mariages forcés, les États membres peuvent demander que le regroupant et son conjoint aient atteint un âge minimal, qui ne peut être supérieur à 21 ans, avant que le conjoint ne puisse rejoindre le regroupant* ». Le législateur européen a, par conséquent, estimé qu'il était légitime que l'âge minimal du conjoint ouvrant droit au regroupement familial puisse être porté à 21 ans par les États membres de l'Union européenne afin de maximiser les chances d'intégration et de prévenir les pratiques de mariages forcés.

Il y a lieu de préciser que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a implicitement validé la conformité à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de cet âge minimal de 21 ans dans son arrêt *Marjan Noorzia* du 17 juillet 2014 (C-338/13)²¹ en admettant même que cet âge puisse

¹⁹ « 14. Considérant, en l'espèce, que le législateur n'a pas remis en cause le droit des étrangers établis de manière stable et régulière en France de faire venir auprès d'eux leur conjoint et leurs enfants mineurs ; qu'il s'est borné à modifier le critère permettant d'apprécier la stabilité du séjour du demandeur, en portant de douze à dix-huit mois la durée minimale de celui-ci ; qu'ainsi cette appréciation n'est pas entachée d'une erreur manifeste ; que, dès lors, le grief invoqué doit être écarté ; ».

²⁰ « 71. Considérant en premier lieu que pour l'ouverture du droit au regroupement familial le législateur a exigé 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 ; que sous cette réserve d'interprétation, cette condition est conforme à la Constitution ; ».

²¹ Il s'agit de la décision [CJUE \(2^{ème} chambre\), 17 juillet 2014, affaire C-338/13, Marjan Noorzia c/ Bundesministerin für Inneres](#) dans laquelle la Cour a dit pour droit que : « *L'article 4, paragraphe 5, de la directive*

être apprécié à la date de dépôt de la demande (ce qui implique nécessairement qu'au moment où l'administration se prononce, le conjoint ait un âge supérieur). A cette occasion, la CJUE a précisé que : « *il importe de relever que l'âge minimum fixé par les États membres en vertu de l'article 4, paragraphe 5, de la directive 2003/86 correspond, en définitive, à l'âge auquel, selon l'État membre concerné, une personne est censée avoir acquis une maturité suffisante non seulement pour se refuser à un mariage imposé, mais, également, pour choisir de s'installer volontairement dans un autre pays avec son conjoint, afin d'y mener avec lui une vie familiale et de s'y intégrer* ». Elle a ajouté que cette condition « *n'empêche pas l'exercice du droit au regroupement familial ni ne rend celui-ci excessivement difficile* », et qu'elle « *ne remet pas en cause l'objectif de prévention des mariages forcés, dès lors qu'elle permet de présumer qu'il sera, du fait d'une maturité plus grande, moins facile d'influencer les intéressés pour qu'ils concluent un mariage forcé et acceptent le regroupement familial s'il est requis qu'ils aient déjà atteint l'âge de 21 ans dès la date du dépôt de la demande que s'ils avaient moins de 21 ans à cette date* ».

On peut ajouter que certains Etats membres de l'Union ont fait le choix de fixer cet âge minimal à 21 ans comme le fait l'article 1^{er} B. C'est le cas de la Belgique, des Pays-Bas, de la Lituanie, de Chypre et de Malte²².

Dans le cadre de la jurisprudence du Conseil constitutionnel précédemment rappelée qui a défini en 1993 un « *statut constitutionnel des étrangers* »²³, ce rehaussement de l'âge minimum se justifie, comme pour la directive de 2003, par des considérations d'ordre public (lutte contre les mariages forcés et facilitation de l'intégration), considérations clairement mentionnées dans l'exposé des motifs de [l'amendement n° 621](#) présenté par Mme Muriel Jourda et par M. Bonnecarrère (sénateurs) au nom de la Commission des Lois du Sénat, amendement qui avait d'ailleurs bénéficié d'un avis favorable de la part du Gouvernement²⁴.

L'article 1^{er} B se contente de tirer pleinement partie des possibilités de préservation de l'ordre public offertes par la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial. Les dispositions contestées sont conformes à la Constitution.

2003/86/CE du Conseil, du 22 septembre 2003, relative au droit au regroupement familial, doit être interprété en ce sens que cette disposition ne s'oppose pas à une réglementation nationale prévoyant que les conjoints et les partenaires enregistrés doivent déjà avoir atteint l'âge de 21 ans au moment du dépôt de la demande pour pouvoir être considérés comme des membres de la famille éligibles au regroupement ».

²² [Commission européenne, 29 mars 2019, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, page 5/18](#)

²³ V. sur ce point l'article de Bruno Genevois, « *Un statut constitutionnel pour les étrangers. À propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 93-325 DC du 13 août 1993* », RFDA, 1993, p. 87 mais aussi Bruno Lasserre, Vice-président du Conseil d'Etat, *Allocution de clôture du cycle de conférences sur La Citoyenneté*, 20 juin 2018 repris dans [Conseil d'Etat, Etude annuelle 2018 du Conseil d'Etat - La citoyenneté. Etre \(un\) citoyen aujourd'hui](#), page 123/211

²⁴ Extrait de l'exposé des motifs de cet amendement : « *Le présent amendement, qui reprend deux dispositions de la proposition de loi pour reprendre le contrôle de la politique d'immigration, d'intégration et d'asile de François-Noël Buffet, tend à compléter le dispositif relatif au durcissement des conditions d'accès au regroupement familial adopté en commission. / En premier lieu, il complète le dispositif visant à rehausser l'âge minimal dont doivent disposer un étranger et son conjoint pour pouvoir bénéficier du regroupement familial. Comme le prévoit le 5^{ème} paragraphe de l'article 4 de la directive dite « regroupement familial », « afin d'assurer une meilleure intégration et de prévenir des mariages forcés, les États membres peuvent demander que le regroupant et son conjoint aient atteint un âge minimal, qui ne peut être supérieur à 21 ans, avant que le conjoint ne puisse rejoindre le regroupant. » A l'heure actuelle, l'article L. 434-2 ne conditionne pourtant cette limite d'âge qu'à dix-huit ans : il suffit donc d'être majeur pour pouvoir demander le regroupement familial ou rejoindre son conjoint dans ce cadre. La lutte contre les mariages forcés impose pourtant qu'il soit fait un plein usage des possibilités ouvertes en la matière par la directive. Au surplus, l'intégration d'une personne majeure de 21 ans, ayant déjà un parcours professionnel ou d'études, semblerait facilitée. (...) ».*

3.3. Sur les nouvelles conditions de ressources exigées de la part des étrangers qui font une demande de regroupement familial

L'article 1^{er} B prévoit que le demandeur doit « *disposer d'une assurance maladie pour lui-même et pour les membres de sa famille* ».

Les groupes parlementaires de la NUPES soutiennent qu'il y a là une atteinte au principe d'égalité. Il n'en est rien. Cet article introduit une condition exigible de l'ensemble des ressortissants étrangers souhaitant bénéficier du regroupement familial. La différence de traitement à laquelle elle peut aboutir, entre ceux qui justifient d'une couverture maladie pour eux-mêmes et leur famille et ceux qui ne le peuvent pas, est en rapport direct avec l'objet de la norme, qui est de garantir l'intégration des étrangers concernés en France et d'éviter que ces derniers ne fassent peser une charge excessive sur nos finances publiques. Il n'en résulte aucune disproportion manifeste.

Le Conseil constitutionnel admet que le regroupement familial peut être conditionné par le législateur à des conditions de ressources. Il s'agit d'une condition de ressources analogue.

L'article 1^{er} B transpose là encore dans le droit national la [directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003](#) dont le b) du paragraphe 1 de l'article 7 prévoit que : « *1. Lors du dépôt de la demande de regroupement familial, l'État membre concerné peut exiger de la personne qui a introduit la demande de fournir la preuve que le regroupant dispose : / (...) b) d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques normalement couverts pour ses propres ressortissants dans l'État membre concerné, pour lui-même et les membres de sa famille ;* ». Le législateur européen a lui aussi estimé qu'il n'était pas disproportionné d'imposer l'exigence de disposer d'une assurance-maladie pour obtenir le regroupement familial ou pour en bénéficier. Comme l'indique un rapport d'application de la directive de la Commission européenne de 2019, la plupart des États membres ont fait le choix d'imposer cette condition. Seules la Bulgarie, le Portugal, la Finlande et la Suède ne le prévoyaient pas, à l'instar de la France jusqu'à la présente loi²⁵.

3.4. Sur la place de l'article 1^{er} B dans la loi

Comme le montre le dossier législatif du projet de loi, le nombre de titres de séjour délivrés pour motif familial s'élevait à plus de 90 000 en 2022²⁶. Il est donc absurde de soutenir, comme le font les groupes parlementaires de la NUPES dans leurs écritures, que le resserrement des conditions du regroupement familial n'a rien à voir avec une loi qui traite de l'immigration et de l'intégration.

4. Article 1^{er} C : conditionner l'entrée sur le territoire au titre du regroupement familial à la justification d'un niveau de langue élémentaire

Cet article 1^{er} C prévoit que l'autorisation de séjourner en France au titre du regroupement familial est délivrée à l'étranger sous réserve qu'il justifie d'une connaissance élémentaire de la langue française.

Comme le montrent clairement les travaux parlementaires, les dispositions de l'article 1^{er} C visent à transposer les dispositions du paragraphe 2 de l'article 7 de la [directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial](#) qui prévoient que : « *2. Les États membres peuvent exiger des ressortissants de pays tiers qu'ils se conforment aux mesures d'intégration, dans le respect du droit national* ».

²⁵ [Commission européenne, 29 mars 2019, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial](#)

²⁶ [Sénat, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale \(1\) sur le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration \(procédure accélérée\), Par Mme Muriel JOURDA et M. Philippe BONNECARRÈRE, Sénateurs, page 8/307](#)

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé en 2015 que cet article 7 de la directive de 2003 précitée : « *doit être interprété en ce sens que les États membres peuvent exiger des ressortissants de pays tiers qu'ils réussissent un examen d'intégration civique, tel que celui en cause au principal, comprenant l'évaluation d'une **connaissance élémentaire tant de la langue que de la société de l'État membre concerné et impliquant le paiement de différents frais, avant d'autoriser l'entrée et le séjour desdits ressortissants sur leur territoire aux fins du regroupement familial, si les conditions d'application d'une telle obligation ne rendent pas impossible ou excessivement difficile l'exercice du droit au regroupement familial*** »²⁷.

C'est la raison pour laquelle l'article 1^{er} C prévoit que l'étranger qui souhaite bénéficier du regroupement familial doit justifier au préalable, par tout moyen, d'une connaissance de la langue française lui permettant de communiquer de façon élémentaire. Il ne s'agit pas de prouver la réussite à un examen de langue précis. Les travaux parlementaires montrent qu'un simple entretien pourrait être suffisant pour remplir cette condition : « *Cette justification pourrait être opérée « par tout moyen », ce qui inclurait la réussite d'un examen de langue sans pour autant 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 appartiendrait au pouvoir réglementaire d'en prévoir les modalités concrètes* »²⁸. Enfin, les travaux parlementaires montrent aussi que le niveau envisagé par le législateur est le niveau A1, soit le plus faible du cadre européen commun de référence pour les langues.

Enfin, rappelons que le Conseil constitutionnel a déjà validé en 2006 une condition pour bénéficier du regroupement familial tenant au respect par le demandeur de ce regroupement des « *principes fondamentaux reconnus par les lois de la République* » (CC, [décision n° 2006-539 DC](#) du 20 juillet 2006, *Loi relative à l'immigration et à l'intégration* [Conformité], cons. 20 et 21). Le commentaire de cette décision du 20 juillet 2006 aux [Cahiers du Conseil constitutionnel](#) précise ce que sont ces principes fondamentaux : « *Il s'agit des principes essentiels qui, conformément aux lois de la République, régissent la vie familiale normale en France : monogamie, égalité de l'homme et la femme, respect de l'intégrité physique de l'épouse et des enfants, respect de la liberté du mariage, assiduité scolaire, respect des différences ethniques et religieuses, acceptation de la règle selon laquelle la France est une République laïque.... Sous cette réserve d'interprétation, la nouvelle condition exigée du "regroupant", loin de porter atteinte au droit de mener une vie familiale normale, le met en œuvre en appréhendant la composante culturelle et comportementale de la vie familiale normale, laquelle s'apprécie au regard des valeurs de la France, pays d'accueil. Opposable au "regroupant" sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, cette condition est conforme à l'option ouverte aux États membres par la directive communautaire du 22 septembre 2003* ».

Les connaissances minimales de français imposées par le législateur au bénéficiaire du regroupement familial peuvent être incluses dans ces « principes fondamentaux » validés par le Conseil constitutionnel en 2006.

5. Article 1^{er} D : renforcement du contrôle, par le maire, du respect des conditions de logement et de ressources dans le cadre de l'instruction des demandes de regroupement familial

L'étranger qui fait une demande de regroupement familial doit remplir trois conditions prévues à [l'article L. 434-7 du CESEDA](#) : une condition de ressources (1^{ère} condition), une condition de logement (2^{ème}

²⁷ CJUE (2^{ème} chambre), 9 juillet 2015, [affaire C-153/14](#), *Minister van Buitenlandse Zaken c/ K, A*.

²⁸ [Sénat, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale \(1\) sur le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration \(procédure accélérée\)](#), Par Mme Muriel JOURDA et M. Philippe BONNECARRÈRE, Sénateurs, page 8/307

condition) et une condition de conformité aux principes essentiels qui régissent la vie familiale en France (3^{ème} condition).

C'est le maire de la commune de la résidence de l'étranger ou le maire de la commune où il envisage de s'établir qui vérifie que ces conditions sont bien remplies dans un délai de deux mois ([article L. 434-10](#) et [article L. 434-11](#) du CESEDA).

Néanmoins, si l'avis du maire est obligatoire, ce n'est pas un avis conforme, il ne lie pas le préfet qui demeure la seule autorité administrative compétente pour accepter le regroupement familial. Les communes s'investissent inégalement dans cette mission de contrôle. Le fait de rendre l'avis du maire automatiquement défavorable en cas d'absence de réponse de la commune dans le délai de 2 mois ne menace pas le droit à la vie privée et familiale, dans la mesure où l'avis du maire n'a pas à être conforme.

6. Article 1^{er} EC : allongement de plusieurs délais conditionnant l'octroi de la carte de résident d'une durée de dix ans pour certains motifs familiaux

Peuvent ainsi bénéficier de plein droit d'une carte de résident, sous certaines conditions, l'étranger marié depuis au moins trois ans avec un ressortissant français ([article L. 423-6 du CESEDA](#)), le parent d'un enfant français résidant en France et titulaire depuis au moins trois années de la carte de séjour temporaire ou d'une carte de séjour pluriannuelle ([article L. 423-10 du même code](#)) ou encore le conjoint d'un étranger titulaire de la carte de résident, qui a été autorisé à séjourner en France au titre du regroupement familial et qui justifie d'une résidence régulière non interrompue d'au moins trois années en France ([article L. 423-16 du CESEDA](#)).

L'article 1^{er} EC porte ces délais de 3 années à 5 années. Il allonge par conséquent la durée du lien que les étrangers concernés doivent entretenir avec les membres français de leur famille pour pouvoir prétendre à un droit pérenne au séjour, témoignant d'une intégration solide et incontestable dans notre pays. Ainsi, la durée du mariage d'un étranger avec un ressortissant français, de la résidence régulière d'un père ou d'une mère d'un enfant français résidant en France ou de résidence ininterrompue d'un conjoint de Français pour obtenir une carte de résident de dix ans, actuellement de 3 ans, est portée à 5 ans.

La carte de résident est valable pour une durée de 10 ans. C'est aussi le cas de la « *carte de résident de longue durée-UE* » qui est octroyée si l'étranger non Européen peut justifier d'une résidence régulière ininterrompue d'au moins 5 ans en France ([article L. 426-17 du CESEDA](#)). Cette condition de résidence régulière de 5 ans est fixée par la [directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée](#) (article 4 et article 8).

Il ne paraît donc pas disproportionné de conditionner l'octroi d'une carte de résident de longue durée de 10 ans à une condition de résidence régulière en France d'une durée de 5 ans. Les dispositions de l'article 1^{er} EC sont conformes à la Constitution.

7. Article 1^{er} E et Article 1^{er} F : restriction des conditions d'obtention du titre de séjour « étranger malade »

Les articles 1^{er} E et 1^{er} F restreignent les modalités d'obtention du titre de séjour temporaire vie privée et familiale pour « *étranger malade* ». En particulier, **ils suppriment le critère tenant à l'accès effectif aux soins dans le pays d'origine, pour le remplacer par un critère de disponibilité des soins dans ce pays.**

Les conditions de délivrance de la carte de séjour portant la mention « *vie privée et familiale* » à un étranger malade, créée à la fin des années 2000, ont donné lieu à plusieurs évolutions législatives, dont

la conséquence a été la mention, ou non, de l'effectivité de l'accès aux traitements appropriés dans le pays d'origine dans la lettre du CESEDA.

La loi du 24 avril 1997 portant diverses dispositions relatives à l'immigration (dite loi « Debré »), dont le 8° de [l'article 25 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France](#), codifié à [l'article L. 511-4 du CESEDA](#), est issu, a créé une protection contre l'éloignement des étrangers « *résidant habituellement en France dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait entraîner pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité, sous réserve qu'il ne puisse effectivement bénéficier d'un traitement approprié dans le pays de renvoi* » (ces dispositions se trouvent aujourd'hui à [l'article L. 611-3 du CESEDA](#)).

La [loi n° 98-349 du 12 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile](#) a, en écho à cette protection, prévu la délivrance de plein droit d'une carte de séjour temporaire « *vie privée et familiale* » à l'article 12 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945, codifié à [l'article L. 313-11 du CESEDA](#), « *à l'étranger résidant habituellement en France dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait entraîner pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité, sous réserve qu'il ne puisse effectivement bénéficier d'un traitement approprié dans le pays dont il est originaire* ». Ces dispositions se trouvent aujourd'hui à [l'article L. 425-9 du CESEDA](#) qui a été modifié par l'article 1^{er} E de la loi.

La rédaction en vigueur depuis l'origine (c'est-à-dire 1998) : « *Sous réserve qu'il ne puisse effectivement bénéficier d'un traitement approprié dans le pays dont il est originaire* » est devenue en 2011 « *sous réserve de l'absence d'un traitement approprié dans le pays dont il est originaire, sauf circonstance humanitaire exceptionnelle appréciée par l'autorité administrative après avis du directeur général de l'agence régionale de santé* » (modification par les articles 40 et 70 de la [loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité](#)).

Cette modification de rédaction, souhaitée par le législateur, a été faite pour revenir sur deux décisions par lesquelles le Conseil d'Etat avait indiqué que la vérification de la condition de bénéficiaire effectif des traitements ne pouvait, contrairement à ce qui avait été jugé jusqu'alors, se limiter à l'examen de leur disponibilité théorique dans le pays d'origine et devait s'entendre comme incluant également le contrôle concret de leur accessibilité, notamment financière, pour le demandeur (CE, Section, 7 avril 2010, [n° 301640](#), *Ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire*, au Recueil & CE, Section, 7 avril 2010, [n° 316625](#), *Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire*, au Recueil).

Ce passage du critère de l'accès effectif au bénéficiaire du traitement approprié dans le pays d'origine à celui de l'absence de traitement approprié dans le pays d'origine a été validé par le Conseil constitutionnel (CC, [décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011](#), *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité* [Non-conformité partielle], cons. [34](#), [35](#), [36](#)).

Supprimée en 2011 par le législateur avec la validation du Conseil constitutionnel, la notion d'effectivité est réapparue avec la [loi n° 2016-24 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France](#) ([article 57](#)), dans une rédaction – longuement débattue au Parlement – qui n'est pas tout à fait celle interprétée par la section du contentieux du Conseil d'Etat dans les deux décisions de Section précitées du 7 avril 2010. Si le législateur a réintroduit la condition du bénéficiaire effectif d'un traitement approprié, il a précisé que cette appréciation devait être conduite « *eu égard à l'offre de soins et aux caractéristiques du système de santé dans le pays dont il est originaire* ». Sans exclure complètement une approche individuelle prenant en compte la situation du demandeur, l'accent est malgré tout plutôt mis sur la capacité de la structure sanitaire à prendre en charge correctement le patient que sur sa situation individuelle.

Le Conseil d'Etat interprète cette nouvelle rédaction choisie par le législateur en 2016 de la manière suivante : pour déterminer si un étranger peut bénéficier effectivement dans le pays dont il est originaire

d'un traitement médical approprié, au sens de l'article L. 425-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), il convient de s'assurer, eu égard à la pathologie de l'intéressé, de l'existence d'un traitement approprié et de sa disponibilité dans des conditions permettant d'y avoir accès, et non de rechercher si les soins dans le pays d'origine sont équivalents à ceux offerts en France ou en Europe (CE, 2/7 CHR, 30 décembre 2021, [n° 449917](#), *Ministre de l'Intérieur*, aux tables).

Quoi qu'il en soit, l'article 1^{er} E permet de revenir à un régime juridique en vigueur entre 2011 et 2016 qui a déjà été déclaré conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel en 2011 (CC, [décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011](#), *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité* [Non-conformité partielle], cons. [34](#), [35](#), [36](#)). Ses dispositions sont conformes à la Constitution.

8. Article 1^{er} GA : dépôt d'une caution pour l'obtention d'une carte de séjour temporaire « étudiant » pour les étudiants étrangers hors Union européenne

L'article 1^{er} GA insère un nouvel article L. 412-11 dans le CESEDA qui prévoit que la première délivrance d'une carte de séjour temporaire « étudiant » est désormais subordonnée au dépôt par l'étranger d'une caution. Cette caution est restituée à l'étranger lorsqu'il quitte la France à l'expiration de son titre de séjour, en cas de renouvellement du titre ou en cas d'obtention d'un autre titre de séjour. En revanche, la caution est définitivement retenue lorsque l'étranger s'est soustrait à l'exécution d'une décision d'éloignement. Les conditions d'application de l'article seront précisées par décret en Conseil d'État.

Pour étudier en France, [l'article L. 422-1 du CESEDA](#) prévoit déjà que l'étranger qui souhaite bénéficier d'une carte de séjour temporaire portant la mention « étudiant » d'une durée inférieure ou égale à un an doit justifier de « moyens d'existence suffisants ».

Comme le précise les travaux parlementaires : « *Ce niveau minimal de ressources est actuellement fixé à 615 euros par mois , que l'étranger doit justifier soit par la production de ses trois dernières fiches de paie, soit par une attestation bancaire de solde créditeur suffisant, soit, s'il est pris en charge par un tiers, par les attestations bancaires de la programmation de virements réguliers ou une attestation sur l'honneur de versement des sommes permettant d'atteindre le montant requis (point 25 de l'annexe 10 de la partie réglementaire du CESEDA). Sous certaines conditions, la justification d'un niveau minimal de ressources financières peut cependant être levée (c'est le cas lorsque l'étudiant arrive en France dans le cadre d'une convention signée entre l'État et un établissement d'enseignement supérieur où il est inscrit, s'il a réussi le concours d'entrée dans un établissement ayant signé une convention avec l'État, s'il est boursier du Gouvernement français ou s'il a signé avec la France un accord de réciprocité sur l'admission au séjour des étudiants)* »²⁹.

Le Conseil d'État a estimé que ce montant minimal de ressources pour venir étudier en France est « *approprié pour couvrir les frais de séjour et d'études d'un étudiant en France* » (CE, 6/1 SSR, 13 février 2013, [n° 353864](#), *Groupe d'information et de soutien aux immigrés*, aux tables³⁰).

²⁹ [Assemblée nationale, Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur le projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration par M. Florent Boudié, Mme Elodie Jacquier-Laforge, MM. Ludovic Mendes, Philippe Pradal, Olivier Serva, députés, page 83/487](#)

³⁰ « (...) 3. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du I de l'article 7 de la directive du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunéré ou de volontariat : « (...) un ressortissant de pays tiers demandant à être admis à des fins d'études doit :/ (...) b) apporter la preuve demandée par un Etat membre de ce qu'il disposera au cours de son séjour de ressources suffisantes pour couvrir ses frais de subsistance, d'études et de retour. Les Etats membres rendent publics le montant minimum de ressources mensuelles exigé aux fins de la présente disposition, sans préjudice de l'examen individuel de chaque cas ; (...) » ; qu'en alignant le niveau des ressources exigées d'un étranger souhaitant obtenir une carte de séjour temporaire en qualité d'étudiant sur le niveau de l'allocation

Le Conseil constitutionnel a jugé en 2019 que l'exigence de gratuité de l'enseignement supérieur public ne faisait pas obstacle, pour ce degré d'enseignement, « **à ce que des droits d'inscription modiques soient perçus en tenant compte, le cas échéant, des capacités financières des étudiants** » (CC, [décision n° 2019-809 QPC du 11 octobre 2019](#), *Union nationale des étudiants en droit, gestion, AES, sciences économiques, politiques et sociales et autres* [Droit d'inscription pour l'accès aux établissements publics d'enseignement supérieur], [Conformité], point 6³¹).

Dans la même décision, le Conseil constitutionnel a estimé que le législateur pouvait laisser le soin au pouvoir réglementaire de fixer les montants annuels des droits d'inscription dans les établissements publics d'enseignement supérieur (point 7 de la même décision³²).

Dans une décision récente, le Conseil d'Etat a fait application de cette jurisprudence du Conseil constitutionnel de 2019 et a jugé que le pouvoir réglementaire pouvait prévoir des droits d'inscription d'un montant supérieur pour les étudiants étrangers « en mobilité internationale » pouvant représenter près de 30 % du coût de la formation dispensée pour la licence et de 40 % pour le master (CE, 4/1 CHR, 1^{er} juillet 2020, [n^{os} 430121 430266 431133 431510 431688](#), *Association UNEDSEEP et autres*, au Recueil, voir en particulier les points 15 à 19 de cette décision³³). Ainsi, le Conseil d'Etat a validé le fait, si nous nous en tenons aux diplômes nationaux de la licence et du master, que les étudiants « en mobilité internationale » doivent acquitter des montants respectifs de droits d'inscription de 2 770 et 3 770 euros, environ seize fois plus élevés que ceux acquittés par les étudiants rattachés au territoire

mensuelle de base versée aux boursiers du Gouvernement français, le décret attaqué qui, contrairement à ce que soutient le requérant, n'a pas pour objet, ni ne saurait avoir pour effet, d'exclure un examen individuel de chaque cas, fixe une condition de ressources minimales à un niveau approprié pour couvrir les frais de séjour et d'études d'un étudiant en France ; qu'il suit de là que le moyen tiré de ce que le décret attaqué méconnaîtrait les objectifs poursuivis par la directive ainsi que les dispositions de l'article L. 313-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, en ayant excessivement relevé le montant des ressources minimales exigées au regard des besoins afférents à la poursuite d'études sur le territoire français, doit être écarté ; / 4. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes du 13^{ème} alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : « La nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture (...) » ; que les dispositions du décret attaqué, qui fixent, conformément à la volonté du législateur, le niveau de ressources minimales exigé pour l'obtention d'une carte de séjour temporaire en qualité d'étudiant, n'imposent aucune restriction de nature à constituer une violation des règles du principe d'égal accès à l'instruction et à la formation ; qu'elles ne portent pas davantage une atteinte excessive au droit à l'instruction rappelé à l'article 2 du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; (...) »

³¹ « 6. Aux termes du treizième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « La Nation garantit l'égal accès ... de l'adulte à l'instruction ... L'organisation de l'enseignement public gratuit ... à tous les degrés est un devoir de l'État ». Il résulte de la combinaison de ces dispositions que l'exigence constitutionnelle de gratuité s'applique à l'enseignement supérieur public. Cette exigence ne fait pas obstacle, pour ce degré d'enseignement, à ce que des droits d'inscription modiques soient perçus en tenant compte, le cas échéant, des capacités financières des étudiants ».

³² « 7. Les dispositions contestées se limitent à prévoir que le pouvoir réglementaire fixe les montants annuels des droits perçus par les établissements publics d'enseignement supérieur et acquittés par les étudiants. Il appartient aux ministres compétents de fixer, sous le contrôle du juge, les montants de ces droits dans le respect des exigences de gratuité de l'enseignement public et d'égal accès à l'instruction ».

³³ « 19. Par suite, eu égard à la fois à la part du coût des formations régies par l'arrêté attaqué susceptible d'être mise à la charge des étudiants en mobilité internationale entrant dans le champ d'application de son article 8 au titre des frais d'inscription dans ces formations et aux dispositifs d'aides et d'exonération de ces frais dont ces mêmes étudiants peuvent bénéficier, les requérants ne sont pas fondés à soutenir, sans qu'il soit besoin de rechercher si les exigences découlant du treizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 peuvent être utilement invoquées au bénéfice de ces étudiants en mobilité internationale, que les montants des droits d'inscription susceptibles d'être effectivement à leur charge, feraient, par eux-mêmes, obstacle à un égal accès à l'instruction et, par suite, méconnaîtraient ces exigences constitutionnelles ».

français (notamment les étudiants français et les étudiants ressortissants de l'Union européenne) qui sont respectivement de 170 et 243 euros³⁴.

Par ailleurs, l'article 7 de la [directive \(UE\) 2016/801 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair](#) prévoit que les Etats membres peuvent exiger dans leur droits nationaux que l'étudiant étranger bénéficie des ressources suffisantes pour financer son retour : « 1. En ce qui concerne l'admission d'un ressortissant de pays tiers dans le cadre de la présente directive, le demandeur doit : (...) e) à la demande de l'Etat membre concerné, apporter la preuve que le ressortissant de pays tiers disposera au cours du séjour envisagé de ressources suffisantes pour couvrir ses frais de subsistance sans recourir au système d'aide sociale de l'Etat membre concerné, ainsi que ses frais de retour. (...) ».

Le système de caution imposé aux étudiants étrangers prévu par l'article 1^{er} GA de la loi vient en complément des dispositions actuellement en vigueur qui permettent de s'assurer que l'étudiant étranger dispose de suffisamment de ressources « pour couvrir les frais de séjour et d'études » (CE, 6/1 SSR, 13 février 2013, [n° 353864](#), *Groupe d'information et de soutien aux immigrés*, aux tables (décision précitée)).

La caution permet notamment de garantir que l'étudiant est en **capacité de financer son retour** dans son pays d'origine, il s'agit d'une transposition des dispositions de la [directive \(UE\) 2016/801 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair](#).

Cette caution vient aussi en complément des dispositions actuelles dans notre droit national qui permettent de vérifier que l'étudiant étranger est bien en capacité de couvrir ses frais de séjour et d'études. Comme le prévoit la loi, le montant de la caution sera fixé par un décret pris en Conseil d'Etat, sous le contrôle du Conseil d'Etat statuant au contentieux, de manière à ne pas entraver de façon excessive la mobilité étudiante internationale et l'attractivité de la France.

Enfin, la mise en place de cette caution poursuit aussi un objectif d'intérêt général évident : **éviter un détournement de l'immigration étudiante à des fins d'installation irrégulière sur le territoire français.**

Les dispositions de l'article 1^{er} GA sont par conséquent conformes à la Constitution.

9. Article 1^{er} G : Renforcement du contrôle du caractère réel et sérieux des études des bénéficiaires d'une carte de séjour pluriannuelle « étudiant »

L'article 1^{er} G du projet de loi instaure une nouvelle obligation de justification annuelle du caractère réel et sérieux des études poursuivies en France par les étudiants bénéficiaires d'une carte de séjour pluriannuelle « étudiant » et permet le retrait de cette carte en cas de non-respect par l'étudiant de cette obligation.

L'[article L. 313-7 du CESEDA](#) (aujourd'hui abrogé) qui concernait le titre de séjour « étudiant » d'une durée inférieure ou égale à un an était déjà renouvelable en fonction de la réalité et du sérieux des études poursuivies. Le Conseil d'Etat avait jugé en 2007 que le moyen tiré d'une atteinte au droit à la vie familiale garanti par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des

³⁴ Voir [l'arrêté du 19 avril 2019 relatif aux droits d'inscription dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur](#) (en particulier son [article 8](#) et le tableau 2 annexé à cet arrêté)

libertés fondamentales est inopérant pour contester le refus de renouveler un titre de séjour en qualité d'étudiant, qui résulte seulement d'une appréciation de la réalité et du sérieux des études poursuivies (CE, 2/7 SSR, 8 juin 2007, n° 298802, *Ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire*, aux tables).

Le renforcement de ce régime de contrôle du caractère réel et sérieux des études poursuivies par l'étranger bénéficiaire d'un visa étudiant est conforme à la Constitution.

10. Article 1^{er} HA : majoration des frais de scolarité des étudiants étrangers « en mobilité internationale »

Cet article 1^{er} HA consacre dans la loi le principe de majoration des frais de scolarité pour les étudiants étrangers en mobilité internationale, actuellement prévu par arrêté.

Cet article fait entrer au niveau législatif le principe dégagé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat. Le Conseil constitutionnel a jugé en 2019 que l'exigence de gratuité de l'enseignement supérieur public ne faisait pas obstacle, pour ce degré d'enseignement, « **à ce que des droits d'inscription modiques soient perçus en tenant compte, le cas échéant, des capacités financières des étudiants** » (CC, [décision n° 2019-809 QPC du 11 octobre 2019](#), *Union nationale des étudiants en droit, gestion, AES, sciences économiques, politiques et sociales et autres* [Droit d'inscription pour l'accès aux établissements publics d'enseignement supérieur], [Conformité], décision précitée).

Le Conseil d'Etat a jugé en 2020 que le pouvoir réglementaire pouvait prévoir des droits d'inscription d'un montant supérieur pour les étudiants étrangers « en mobilité internationale » pouvant représenter près de 30 % du coût de la formation dispensée pour la licence et de 40 % pour le master (CE, 4/1 CHR, 1^{er} juillet 2020, [n^{os} 430121 430266 431133 431510 431688](#), *Association UNEDSESEP et autres*, au Recueil). Ainsi, le Conseil d'Etat n'a pas annulé [l'arrêté du 19 avril 2019 relatif aux droits d'inscription dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur](#) qui permet aux établissements publics d'enseignement supérieur de fixer des montants de frais de scolarité majorés pour les étudiants étrangers non-ressortissants de l'Union européenne. Son article 8 prévoit ainsi des frais de scolarité de 2 770 euros pour un diplôme de niveau licence et 3 770 euros pour un diplôme de niveau master.

Dans cette décision du 1^{er} juillet 2020, le Conseil d'Etat a clairement jugé que les étudiants étrangers en « mobilité internationale » se trouvaient dans une situation différente des autres étudiants (étudiants français et étudiants ressortissants de l'Union européenne) : « **23. Eu égard aux objectifs poursuivis par le service public de l'enseignement supérieur, parmi lesquels figure celui de former les individus susceptibles de contribuer à la vie économique, sociale, scientifique et culturelle de la nation et à son développement, il était loisible aux ministres de fixer les montants des frais d'inscription applicables aux étudiants inscrits dans les établissements publics d'enseignement supérieur en vue de la préparation d'un diplôme national ou d'un titre d'ingénieur diplômé en distinguant la situation, d'une part, des étudiants ayant, quelle que soit leur origine géographique, vocation à être durablement établis sur le territoire national, et d'autre part, des étudiants venus en France spécialement pour s'y former. La différence de traitement qui en résulte concernant les montants de frais d'inscription est en rapport avec cette différence de situation et n'est pas manifestement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi de formation de la population appelée à contribuer à la vie économique, sociale, scientifique et culturelle de la Nation et à son développement** » (CE, 4/1 CHR, 1^{er} juillet 2020, [n^{os} 430121 430266 431133 431510 431688](#), *Association UNEDSESEP et autres*, au Recueil).

La différence de situation entre les étudiants étrangers en « mobilité internationale » et les autres étudiants justifie la différence de traitement en matière de droits d'inscription prévue par le législateur à l'article 1^{er} HA et une majoration de ces droits pour les premiers par rapport aux droits acquittés par les seconds.

Par ailleurs, cette différence de traitement n'est pas contraire au droit européen puisque la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a jugé à ce sujet que : « *pour l'enseignement universitaire, qui demeure à ce jour facultatif pour bien des gens, l'imposition de frais plus élevés pour les ressortissants étrangers – de même d'ailleurs que l'imposition de frais en général – semble être la règle et peut, dans les circonstances actuelles, être considérée comme pleinement justifiée* » (CEDH, 21 juin 2011, requête n° [5335/05](#), *Affaire Ponomaryovi c/ Bulgarie*, § 56).

Par ailleurs, les dispositions de l'article 1^{er} HA ne s'appliquent pas aux étudiants ressortissants de l'Union européenne, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJCE, 13 février 1985, *Gravier c/ Ville de Liège*, n° [293/83](#), § 26 & CJUE, 4 octobre 2012, *Commission c/ Autriche*, [aff. C-75/11](#)). Le Conseil constitutionnel juge lui aussi dans sa décision QPC n° 2011-137 du 17 juin 2011 relative à l'application du dispositif de revenu de solidarité active (RSA) aux étrangers que : « *les ressortissants de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse sont, au regard de l'objet de la loi, dans une situation différente de celle des autres étrangers* » (CC, [décision n° 2011-137 QPC](#) du 17 juin 2011, *M. Zeljko S.* [Attribution du revenu de solidarité active aux étrangers], [Conformité], point 5).

Enfin, les députés Les Républicains attirent l'attention du Conseil constitutionnel sur le fait qu'un rapport de la Cour des comptes de novembre 2018 montre que des droits d'inscription différenciés à l'égard des étudiants en mobilité internationale ou issus de pays tiers à l'UE et à l'Espace Economique Européen (EEE) sont appliqués dans un très grand nombre de pays de l'OCDE : « *Au sein de l'UE, la Grèce, l'Irlande, la Lettonie, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque et le Royaume-Uni pratiquent la différenciation des frais de scolarité pour les étudiants étrangers. Pour les pays tiers de l'UE, la différenciation des droits est notamment mise en œuvre au Canada, au Chili, au sein de la Fédération de Russie, en Australie, en Nouvelle-Zélande et en Turquie* »³⁵.

Les dispositions de l'article 1^{er} HA sont conformes à la Constitution.

11. Article 1^{er} H : expérimentation d'une instruction « à 360 degrés » des demandes de titres de séjour

Cet article 1^{er} H met en place, dans cinq à dix départements et pour une durée de trois ans, une expérimentation de l'instruction « à 360 degrés » des demandes de titre de séjour.

Dans le cadre de cette expérimentation, qui concernerait cinq à dix départements déterminés par un arrêté du ministre chargé de l'immigration, le préfet, lorsqu'il envisage de refuser de délivrer ou de renouveler un titre de séjour, devrait examiner l'ensemble des motifs susceptibles de fonder la délivrance de tous les titres de séjour que l'étranger est en droit de solliciter.

Afin de permettre l'instruction complète de son dossier, l'expérimentation prévoit que le demandeur transmet, à l'appui de sa demande, l'ensemble des éléments justificatifs nécessaires à l'autorité administrative pour prendre une décision. L'administration pourra délivrer à l'intéressé, sous réserve de son accord, un titre de séjour différent de celui qui faisait l'objet de sa demande initiale. À l'issue de cet examen, et en cas de refus de la demande de titre de séjour, l'ensemble des demandes ultérieures formulées par l'étranger serait irrecevable, sauf s'il fait état de faits ou d'éléments nouveaux intervenus après la décision de refus ou dont il est avéré qu'il n'a pu en avoir connaissance qu'après cette décision.

³⁵ [Cour des comptes, Les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur public, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, novembre 2018, page 74/206](#)

Sur l'erreur manifeste d'appréciation du législateur

Commençons par rappeler que l'erreur manifeste d'appréciation n'est pas un grief d'inconstitutionnalité. De plus, **la circonstance alléguée par les groupes parlementaires de la NUPES que la loi ne pourrait pas être correctement appliquée est sans aucune incidence sur sa conformité à la Constitution.**

Les groupes parlementaires de la NUPES affirment dans leurs écritures que les préfectures concernées par l'expérimentation de l'instruction « à 360 degrés » ne disposeront pas de moyens supplémentaires pour mener à bien leurs missions. Cette affirmation est péremptoire et ne s'appuie sur aucune donnée vérifiée ou aucun fait documenté.

Bien au contraire, les dispositions de l'article 1^{er} H de la loi mettent en œuvre des propositions formulées par le Conseil d'Etat dans son [étude à la demande du Premier ministre de 2020 intitulée « 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous »](#). Il s'agit précisément de la proposition n° 5 de l'étude : « **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** »³⁶ et de la proposition n° 6 : « **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** »³⁷.

Les avantages de cet examen « à 360 degrés » des demandes de titres de séjour sont clairement identifiés par le Conseil d'Etat : « *Un tel examen transversal permettrait d'éviter la présentation successive, par un même étranger, le cas échéant en alternance avec l'introduction de recours contentieux, de demandes de titre de séjour sur des fondements différents (asile, étranger malade, vie privée et familiale, admission exceptionnelle au séjour). Il serait statué en une seule fois sur l'ensemble de ces fondements, de sorte que le droit au séjour serait fixé définitivement, sous réserve d'évolutions dans la situation de l'étranger, à la date de la décision administrative* »³⁸.

En ce qui concerne la charge de travail supplémentaire pour l'administration, le Conseil d'Etat insiste dans son étude sur le fait qu'il ne faut pas la surestimer et explique que certaines préfectures pratiquent déjà cet examen à « 360 degrés » : « *Une telle évolution représenterait assurément une charge de travail supplémentaire pour l'administration. **Celle-ci ne doit cependant pas être surestimée.** En effet, l'administration doit d'ores et déjà, en l'état actuel du droit, rechercher si un étranger peut se voir délivrer de plein droit un titre de séjour avant de prononcer à son égard une obligation de quitter le territoire (CE, 23 juin 2000, M. X., n° 213584, Rec. p. 243 ; CE, 26 novembre 2012, M. A., n° 349827, T. pp. 797-936-941). Or, en pratique, l'examen transversal ne s'éloignera pas sensiblement de cette double vérification couvrant à la fois une ou deux hypothèses particulières de délivrance de titre et les hypothèses « générales » de délivrance de plein droit (vie privée et familiale, maladie...) ; la plupart des autres hypothèses de délivrance d'un titre, soumises à conditions spécifiques dont la vérification est plus simple, pourront être examinées plus aisément. / **Le contentieux des titres de séjour est d'ailleurs l'occasion de constater que certaines préfectures examinent d'ores et déjà d'office, ainsi que cela leur est loisible (v. CE, 6 décembre 2013, Ministre de l'intérieur c/ M. A., n° 362324, T. p. 631), si l'étranger est susceptible de se voir délivrer un titre de séjour sur un autre fondement que celui sur lequel il a formulé sa demande.** Et la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie a fait un pas en ce sens en imposant aux demandeurs d'asile qui entendent être admis au séjour sur un autre fondement de présenter une demande en ce sens concomitamment (v. art. L. 311-6 du CESEDA). Le Conseil d'Etat estime qu'il convient de s'engager plus avant dans cette démarche, en généralisant l'examen exhaustif de la situation du demandeur de*

³⁶ [Conseil d'Etat, Etude à la demande du Premier ministre, 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous, 2020, page 43/89](#)

³⁷ [Ibid, page 44/89](#)

³⁸ [Ibid, page 43/89](#)

titre de séjour déjà pratiqué par certaines préfectures ; à tout le moins, une expérimentation formelle en ce sens pourrait être engagée »³⁹.

C'est précisément cette expérimentation que le Conseil d'Etat appelait de ses vœux en 2020 que le législateur met en place avec l'article 1^{er} H.

Le rapport d'information n° 626 (2021-2022) de M. François-Noël Buffet, sénateur, fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 10 mai 2022, souligne lui aussi que plusieurs préfectures ont déjà des pratiques proches de l'instruction dite « à 360° » et que les préfectures interrogées ne sont pas inquiètes de la possible généralisation de ce dispositif⁴⁰.

L'argument tiré de l'erreur manifeste d'appréciation du législateur n'est pas fondé.

Sur l'atteinte au droit au recours et aux droits de la défense

Si la mesure n'a pas fait l'objet d'une étude d'impact comme l'affirme les groupes parlementaires de la NUPES, l'article 1^{er} H résulte de propositions formulées par le Conseil d'Etat dont il est fort peu probable qu'elles soient contraires à notre Constitution.

L'argument tiré de la méconnaissance des droits de la défense n'est pas fondé, dans la mesure où l'étranger qui se verra débouté de sa demande de titre de séjour examiné « à 360° » pourra, bien entendu, contester cette décision de l'autorité administrative devant le juge administratif dans les conditions de droit commun.

Sur la violation du principe d'égalité entre étrangers

L'article 1^{er} H se fonde sur [l'article 37-1 de la Constitution](#) qui prévoit la possibilité pour la loi de prévoir des expérimentations : « *La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ».

L'expérimentation, qui consiste à écarter une règle générale, pour une durée et un objet limités, trouve son fondement dans la Constitution et fait, à ce titre, échec au principe d'égalité auquel elle déroge de manière exceptionnelle (sur l'affirmation du caractère dérogatoire de l'expérimentation, CC, [décision n° 2003-478 DC du 30 juillet 2003](#), *Loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales* [Conformité] pour les expérimentations de l'article 72, alinéa 4 et CC, [décision n° 2004-](#)

³⁹ [Ibid](#), page 43/89

⁴⁰ « (...) Dans la pratique, des procédés proches de l'instruction à « 360° » préconisée par le rapport du Conseil d'Etat sont déjà mis en oeuvre dans plusieurs territoires . Lors de leur audition, la préfecture de police de Paris et les préfectures du Rhône et des Bouches-du-Rhône ont confirmé que leurs services pouvaient examiner des demandes au regard de l'ensemble des motifs pour lesquels un étranger pourrait se voir délivrer un titre de séjour. Le dénominateur commun est que cette possibilité est essentiellement utilisée dans les cas où la demande du titre sollicité a peu de chances d'aboutir , ce qui permet d'empêcher qu'un étranger se retrouve en situation irrégulière alors même qu'il aurait pu légalement bénéficier d'un titre de séjour sur un fondement qu'il n'avait peut-être pas imaginé (...) De manière générale, les services déconcentrés de l'État auditionnés se sont montrés attentifs à cette possibilité d'adapter les modalités d'instruction des demandes de titre, qui représenterait à leurs yeux un « outil précieux » . Les cas de potentiels refus de titres où elle trouverait à s'appliquer restant rares (plus de 90 % des demandes traitées par la préfecture du Rhône connaissent par exemple une issue favorable), cette instruction à « 360° » ne ferait, selon cette dernière, pas peser de charge excessive sur les services . Par ailleurs, comme le souligne le rapport du Conseil d'Etat, les préfectures sont déjà tenues de rechercher si un étranger est éligible de plein droit à un titre de séjour avant de délivrer une OQTF à son encontre (CE, 23 juin 2000, M. X., n° 213584, Rec. p. 243 ; CE, 26 novembre 2012, M. A., n° 349827, T. pp. 797-936-941), ce qui ne diffère pas sensiblement de l'instruction à « 360° » telle qu'elle est proposée (...) » ([Rapport d'information n° 626](#) (2021-2022) de M. [François-Noël BUFFET](#), fait au nom de la commission des lois, déposé le 10 mai 2022, *Services de l'Etat et immigration : retrouver sens et efficacité*).

[503 DC du 12 août 2004](#), *Loi relative aux libertés et responsabilités locales* [Non-conformité partielle] pour les expérimentations de l'article 37-1).

Comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans une décision récente : « *le grief tiré de l'inégalité de traitement entre les justiciables soumis à l'expérimentation et ceux qui n'y sont pas soumis, laquelle est la conséquence nécessaire de la mise en œuvre de cette expérimentation, ne peut qu'être écarté* » (CC, [décision n° 2023-855 DC du 16 novembre 2023](#), *Loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027*, [Non-conformité partielle – réserve], point 105).

Les dispositions de l'article 1^{er} H sont donc conformes à la Constitution.

12. Article 1^{er} J : suppression des réductions tarifaires dans les transports en commun pour les étrangers en situation irrégulière

L'article 1^{er} J exclut les étrangers en situation irrégulière du champ de l'obligation faite aux autorités organisatrices de la mobilité d'accorder des réductions tarifaires sur leurs titres de transport sous conditions de ressources.

Conformément l'article 123 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (dite loi « SRU »), aujourd'hui codifié à [l'article L. 1113-1 du code des transports](#), les autorités organisatrices des transports urbains sont tenues d'offrir une réduction tarifaire d'au moins 50 % aux voyageurs qui disposent de revenus modestes. Cet article prévoit que bénéficient de cette réduction « *les personnes dont les ressources sont égales ou inférieures au plafond fixé en application du 1° de l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale* », article qui définit les conditions d'éligibilité à la couverture maladie complémentaire, dite CMU-C.

Le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF, devenu Île-de-France Mobilités), qui avait créé plusieurs dispositifs de réduction de ses tarifs de transport en application de la loi SRU, avait souhaité, par une délibération du 17 février 2016, exclure des bénéficiaires de ces réductions les étrangers bénéficiaires de l'aide médicale d'État (AME), c'est-à-dire ceux résidant en France de manière irrégulière. Les étrangers en situation irrégulière étaient donc privés, par l'effet de cette délibération du 17 février 2016, non seulement de la réduction de 25 % supplémentaire décidée en Ile-de-France mais aussi de la réduction minimum de 50 % imposée par le code des transports.

Cette délibération du STIF du 17 février 2016 a été annulée par la juridiction administrative (CE, 2/7 CHR, 9 octobre 2019, [n° 423937](#), *Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF)*, inédite au Recueil⁴¹). En effet, le Conseil d'Etat a estimé dans cette décision que le législateur n'avait pas entendu exclure les étrangers en situation irrégulière de la réduction prévue à [l'article L. 1113-1 du code des transports](#).

⁴¹ « 4. Il résulte toutefois des dispositions citées au point 2 que le législateur a mis pour unique condition au bénéfice de la réduction tarifaire qu'il a instituée un montant de ressources égal ou inférieur au plafond fixé en application de l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale et que ce plafond de ressources, s'il a été choisi comme condition d'accès à la couverture maladie universelle puis pour la couverture maladie universelle complémentaire, a également été retenu par le législateur pour permettre aux étrangers, présents de manière ininterrompue mais non régulière sur le territoire national depuis au moins trois mois d'accéder à l'aide médicale de l'Etat. En faisant référence à ce plafond et non à la qualité de bénéficiaire de la couverture maladie universelle ou de la couverture maladie universelle complémentaire, le législateur a ainsi nécessairement entendu permettre aux bénéficiaires de l'aide médicale de l'Etat de prétendre à la réduction tarifaire prévue à l'article L. 1113-1 du code des transports, sans que puissent y faire obstacle les dispositions de l'article L. 622-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Par suite, en estimant que la délibération litigieuse méconnaissait les dispositions de l'article L. 1113-1 du code des transports, la cour administrative d'appel, dont l'arrêt est suffisamment motivé, n'a pas commis d'erreur de droit ».

Néanmoins, rien n'interdit au législateur de revenir sur cette décision d'inclusion des étrangers en situation irrégulière dans ce dispositif.

En effet, le Conseil constitutionnel, dans sa [décision n° 93-325 DC du 13 août 1993](#) (précitée) a jugé que les étrangers bénéficient des droits fondamentaux et qu'ils jouissent également des droits à la protection sociale « *dès lors qu'ils résident de manière stable et régulière sur le territoire français* ». Le Conseil constitutionnel a donc validé dès 1993 les dispositions législatives qui écartent de l'affiliation à un régime obligatoire de sécurité sociale les étrangers en situation irrégulière⁴² ainsi que celles qui les excluent du droit à certaines formes d'aide sociale, de l'aide personnalisée au logement (APL)⁴³ et de l'accès au service public de l'emploi. Aucune exigence constitutionnelle, notamment le 11^{ème} alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, ne garantit aux étrangers en situation irrégulière, qui ont vocation à quitter la France et non à bénéficier des services publics financés par le contribuable ou la généralité des usagers, le droit à un tarif préférentiel dans les transports publics de voyageurs.

Il est donc loisible au législateur de ne pas inclure les étrangers en situation irrégulière au sein de [l'article L. 1113-1 du code des transports](#) et les dispositions de l'article 1^{er} J sont conformes à la Constitution.

13. Article 1^{er} L : rétablissement du délit de séjour irrégulier dans le droit national

L'article 1^{er} L réinstaura dans notre droit national un délit de séjour irrégulier sur le territoire national, sanctionné d'une peine d'amende.

Le délit de séjour irrégulier d'un étranger sur le territoire français était prévu à [l'ancien article L. 621-1 du CESEDA](#) qui prévoyait que : « *L'étranger qui a pénétré ou séjourné en France sans se conformer aux dispositions des articles L. 211-1 et L. 311-1 ou qui s'est maintenu en France au-delà de la durée par son visa sera puni d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 3 750 euros* ». Ces dispositions étaient issues de [l'ordonnance n° 2004-1248 du 24 novembre 2004 relative à la partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile](#) ratifiée par le 1^o de [l'article 120](#) de la [loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration](#).

Cette ordonnance de 2004 confirme la possibilité, existant avant même la première version de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, de sanctionner de manière pénale la présence irrégulière d'un étranger sur le territoire national. L'existence d'une telle disposition est donc une constante depuis la III^{ème} République et le décret-loi du 2 mai 1938 sur la police des étrangers qui sanctionnait d'une peine d'un an d'emprisonnement l'entrée et le séjour irréguliers.

Il est important de souligner que le Conseil constitutionnel a déjà jugé que [l'ancien article L. 621-1 du CESEDA](#) qui prévoyait le délit de séjour irrégulier était conforme à la Constitution (CC, [décision n° 2011-217 QPC du 3 février 2012, M. Mohammed Akli B. \[Délit d'entrée ou de séjour irrégulier en France\]](#), [Conformité], point 5⁴⁴).

⁴² « 120. Considérant qu'en édictant des conditions de régularité du séjour et du travail, le législateur a pu, sans méconnaître aucun principe de valeur constitutionnelle, en tirer les conséquences qu'il a déterminées au regard des droits à prestations d'assurance-maladie, maternité et décès et au regard de la liquidation en France d'un avantage d'invalidité et de vieillesse ; » (CC, [décision n° 93-325 DC du 13 août 1993](#), point 120)

⁴³ « 128. Considérant que l'article 40 insère dans le code de la construction et de l'habitation une disposition aux termes de laquelle l'aide personnalisée au logement n'est pas due aux étrangers qui ne justifient pas de la régularité de leur séjour en France ; (...) 130. Considérant qu'eu égard à la nature de la prestation concernée et en l'état de la législation relative à l'aide sociale, la restriction introduite par le législateur n'est pas susceptible de méconnaître les exigences constitutionnelles posées par les dispositions sus-rappelées ; que dès lors le grief invoqué doit être écarté ; » (CC, [décision n° 93-325 DC du 13 août 1993](#), point 128 à 130)

⁴⁴ « 5. Considérant qu'en vertu des dispositions contestées, l'étranger qui a pénétré ou séjourné en France sans se conformer aux dispositions des articles L. 211-1 et L. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du

En effet, le délit de séjour irrégulier (qui a pendant de nombreuses années était passible d'une peine d'emprisonnement, ce qui n'est pas le cas pour les dispositions de l'article 1^{er} L, et est resté en vigueur dans notre droit pendant des décennies) a déjà été déclaré conforme à la Constitution en 2012 comme l'explique le commentaire de la [décision n° 2011-217 QPC du 3 février 2012](#) (précitée) :

« En l'espèce, la peine – un an d'emprisonnement – n'a pas été jugée manifestement disproportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur – la lutte contre l'immigration irrégulière – sur lequel il n'appartient pas au juge constitutionnel de se prononcer. En effet, le Conseil constitutionnel juge de manière constante que le Parlement reste libre de déterminer lui-même la peine, y compris pour lui donner le caractère dissuasif qu'il souhaite, dès lors qu'elle n'est pas manifestement disproportionnée à l'objectif poursuivi. L'article L. 621-1 du CESEDA a donc été déclaré conforme à la Constitution »⁴⁵.

Toutefois, [l'ancien article L. 621-1 du CESEDA](#) a été supprimé par la loi du 31 décembre 2012 afin de se conformer à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne dans laquelle la CJUE avait jugé à propos de la [directive n° 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier](#), dite « directive retour » (JOUE 2008, L 348, p. 98), que « la directive s'oppose à une réglementation d'un État membre prévoyant l'infliction d'une peine d'emprisonnement à un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier pour le seul motif que celui-ci demeure, en violation d'un ordre de quitter le territoire de cet État dans un délai déterminé, sur ledit territoire sans motif justifié » (CJUE (Première chambre), 28 avril 2011, *El Dridi*, Question préjudicielle, [affaire C-61/11 PPU](#), § 29).

Dans un autre arrêt du 6 décembre 2011, la CJUE a confirmé que la directive du 16 décembre 2008 « s'oppose à une réglementation d'un État membre réprimant le séjour irrégulier par des sanctions pénales », dès lors que « celle-ci permet l'emprisonnement d'un ressortissant d'un pays tiers qui, tout en séjournant irrégulièrement sur le territoire dudit État membre et n'étant pas disposé à quitter ce territoire volontairement, n'a pas été soumis aux mesures coercitives visées à l'article 8 de cette directive et n'a pas, en cas de placement en rétention en vue de la préparation et de la réalisation de son éloignement, vu expirer la durée maximale de cette rétention ». Elle a cependant jugé qu'une telle législation n'est pas contraire à cette réglementation « pour autant que celle-ci permet l'emprisonnement d'un ressortissant d'un pays tiers auquel la procédure de retour établie par ladite directive a été appliquée et qui séjourne irrégulièrement sur ledit territoire sans motif justifié de non-retour » (CJUE), du 6 décembre 2011, [affaire C-329/11](#), *M. Alexandre Achughabian*).

Cependant, le commentaire de la [décision n° 2011-217 QPC du 3 février 2012](#) (précitée) qui confirme la constitutionnalité de [l'ancien article L. 621-1 du CESEDA](#) relativise la portée de la jurisprudence de la CJUE qui ne s'applique que dans le cadre de l'application de la directive « retour » de 2008 :

« (...) la Cour paraît condamner l'infliction d'une peine privative de liberté sanctionnant l'irrégularité du séjour d'un étranger uniquement dans le champ d'application de la directive « retour ». Autrement dit, l'infliction d'une peine d'emprisonnement méconnaît le droit de l'Union en tant que la peine est de nature à empêcher ou simplement retarder l'éloignement effectif d'un étranger mis en œuvre en application de la directive. / En outre, l'arrêt de la Cour ne condamne pas le principe de l'existence d'une peine réprimant le séjour irrégulier. C'est ce qu'a relevé « d'emblée » la CJUE en jugeant que « la directive 2008/115 ne porte que sur le retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier

droit d'asile ou qui s'est maintenu en France au-delà de la durée autorisée par son visa sera puni d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 3 750 € ; que la juridiction pourra, en outre, interdire à l'étranger condamné, pendant une durée qui ne peut excéder trois ans, de pénétrer ou de séjourner en France, cette interdiction du territoire emportant, de plein droit, reconduite du condamné à la frontière, le cas échéant à l'expiration de la peine d'emprisonnement ; qu'eu égard à la nature de l'incrimination pour laquelle elles sont instituées, les peines ainsi fixées, qui ne sont pas manifestement disproportionnées, ne méconnaissent pas l'article 8 de la Déclaration de 1789 ; ».

⁴⁵ [Conseil constitutionnel, Commentaire, décision n° 2011-217 QPC du 3 février 2012, M. Mohammed Akli B. \[Délit d'entrée ou de séjour irrégulier en France\], page 8/8](#)

dans un État membre et n'a donc pas pour objet d'harmoniser dans leur intégralité les règles nationales relatives au séjour des étrangers. Par conséquent, cette directive ne s'oppose pas à ce que le droit d'un État membre qualifie le séjour irrégulier de délit et prévoit des sanctions pénales pour dissuader et réprimer la commission d'une telle infraction aux règles nationales en matière de séjour » (§ 28 (...)) »⁴⁶.

Il faut de toute façon rappeler que des limites précises ont donc été fixées par le Conseil constitutionnel entre le contrôle de conventionnalité (qui relève des juridictions judiciaires et administratives) et le contrôle de constitutionnalité qui revient au Conseil constitutionnel : **une loi contraire à un engagement international ou européen de la France n'est pas pour autant contraire à la Constitution** (CC, [décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010](#), *Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne* [Conformité], cons. 11 et 12 & CC, [décision n° 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010](#), *M. Alain C. et autre* [Indemnité temporaire de retraite outre-mer], [Conformité], cons. 11).

Les dispositions de l'article 1^{er} L de sont en rien contraires au droit de l'Union européenne. La directive dite « retour » du 16 décembre 2008 interdit seulement la peine d'emprisonnement. Elle n'empêche pas de pénaliser le séjour irrégulier d'un étranger sur le territoire d'un Etat membre en prévoyant une simple amende comme le fait l'article 1^{er} L.

Pour l'ensemble de ces raisons, l'article 1^{er} L est conforme à la Constitution. Il est, par ailleurs, au droit de l'Union européenne.

14. Article 1^{er} N : instauration d'une condition de durée de résidence pour le versement de certaines prestations sociales et familiales non contributives

L'article 1^{er} N instaure une condition de durée de résidence régulière et stable des étrangers pour le versement de prestations familiales et de certaines aides sociales non contributives, ainsi que pour faire valoir le droit au logement opposable.

Le Conseil d'Etat est très vigilant au sujet des discriminations dont peuvent faire l'objet les étrangers. Il a, par exemple, annulé une décision du conseil municipal de Paris qui excluait de l'attribution de l'allocation de congé parental d'éducation les étrangers non ressortissants communautaires (CE, 3/5 SSR, 30 juin 1989, n° 78113, *Ville de Paris et Bureau d'aide sociale de Paris*, au Recueil⁴⁷).

Le Conseil Constitutionnel a également estimé que le principe constitutionnel d'égalité interdisait d'exclure du bénéfice de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité, destinée à assurer un minimum vital, les étrangers résidant régulièrement en France (CC, [décision n° 89-269 DC du 22 janvier 1990](#), *Loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé*, [Non-conformité partielle], cons. 32 à 36).

Il a aussi jugé que « les étrangers jouissent des droits à la protection sociale dès lors qu'ils résident de manière stable et régulière sur le territoire français » (CC, [décision n° 93-325 DC du 13 août 1993](#), *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, [Non-conformité partielle], déjà citée).

⁴⁶ [Conseil constitutionnel, Commentaire, décision n° 2011-217 QPC du 3 février 2012, M. Mohammed Akli B. \[Délit d'entrée ou de séjour irrégulier en France\], page 4/8](#)

⁴⁷ Il s'agissait d'une allocation de congé parental d'éducation que la ville de Paris avait instaurée en faveur des parents, résidant à Paris depuis au moins trois ans, se consacrant à l'éducation de leur enfant au foyer pendant une durée maximale d'un an à l'occasion de la naissance d'un troisième enfant ou des suivants, le Conseil d'Etat a jugé que l'objectif de la mesure étant d'encourager le développement démographique de la population parisienne, elle ne pouvait être réservé aux parents français, à l'exclusion des parents étrangers.

On distingue clairement une première ligne de jurisprudence du Conseil constitutionnel au regard du principe d'égalité : **le traitement égalitaire des Français et des étrangers en situation régulière au regard des législations ayant pour objet de répondre à des situations de précarité.**

En revanche, une différence de traitement entre les étrangers en situation irrégulière et les étrangers en situation régulière est justifiée au regard de la différence de situation dans laquelle ils se trouvent (par exemple : CC, [décision n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003](#), *Loi de finances rectificative pour 2003*, cons. 20). Le commentaire de cette décision du 29 décembre 2003 aux Cahiers du Conseil constitutionnel explique clairement que : « (...) *les étrangers en situation irrégulière et qui se trouvent depuis moins de trois mois en France sont, eu égard à l'objet de la loi, dans une situation différente de celle des étrangers qui y séjournent depuis plus de trois mois ou de façon régulière* »⁴⁸.

Toutefois, il existe aussi une seconde ligne de jurisprudence du Conseil constitutionnel : celle de **l'exigence d'une durée de résidence préalable dans le temps** des étrangers en situation régulière avant de pouvoir bénéficier d'une prestation sociale non-contributive, durée de résidence préalable qui est un élément permettant de justifier de la condition de stabilité de sa résidence en France.

Ainsi, dans une décision du 23 janvier 1987, le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution l'introduction d'une **condition de durée minimale de résidence sur le territoire français pour l'octroi de prestations sociales** (CC, [décision n° 86-225 DC du 23 janvier 1987](#), *Loi portant diverses mesures d'ordre social*, [Non-conformité partielle], cons. 15⁴⁹).

En 2003, le Conseil constitutionnel a également jugé que le législateur avait pu, sans méconnaître le principe d'égalité, écarter du bénéfice de l'aide médicale d'Etat (AME), les étrangers qui sont en France depuis moins de 3 mois, tout en leur maintenant le bénéfice des soins urgents (CC, [décision n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003](#), *Loi de finances rectificative pour 2003*, points 18 à 20, décision précitée).

Surtout, en 2011, après une saisine du Conseil d'Etat dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC)⁵⁰, **le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution un délai de cinq ans fixé par le législateur pour l'accès des étrangers en situation régulière au revenu de solidarité active (RSA)** (CC, [décision n° 2011-137 QPC du 17 juin 2011](#), *M. Zeljko S.*, [Attribution du revenu de solidarité active aux étrangers], [Conformité]).

Le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 prévoit que la Nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ». Le Conseil constitutionnel juge que le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation s'agissant de la mise en œuvre des exigences du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 (CC, [décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009](#), *Loi de finances pour 2010*, cons. 101). Ce large pouvoir d'appréciation explique la validation par le Conseil constitutionnel du délai de 5 ans imposé aux étrangers en situation régulière pour bénéficier du RSA.

Le [commentaire de la décision QPC du 17 juin 2011 aux Cahiers du Conseil constitutionnel](#) explique ainsi que : « (...) *le Conseil constitutionnel a jugé qu'en réservant le bénéfice du revenu de solidarité active à ceux qui, parmi les étrangers, sont titulaires depuis au moins cinq ans d'un titre de séjour les*

⁴⁸ [Conseil constitutionnel, Les Cahiers du Conseil constitutionnel n° 16, Commentaire de la décision n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003, page 5/7](#)

⁴⁹ « 5. *Considérant que la fixation d'une condition de résidence pour l'octroi de prestations sociales n'emporte pas par elle-même une discrimination de la nature de celles qui sont prohibées par l'article 2 de la Constitution ; qu'elle n'est pas davantage contraire au principe d'égalité des citoyens devant la loi proclamé par l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 ;* »

⁵⁰ [CE, 1/6 CHR, 6 avril 2011, n° 345634, inédite au Recueil Lebon](#)

autorisant à travailler, le législateur a pu instituer entre les Français et les étrangers, d'une part, et entre les étrangers, d'autre part, selon qu'ils ont ou non une résidence stable en France, une différence de traitement en rapport direct avec l'objet de la loi. Il a en outre considéré que ce critère n'était pas manifestement inapproprié au but poursuivi. Il a, en outre, relevé que les ressortissants de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse sont, au regard de l'objet de la loi, dans une situation différente de celle des autres étrangers. En conséquence, il a écarté les griefs tirés de la violation du principe d'égalité et du onzième alinéa du Préambule de 1946 »⁵¹.

Ce délai de résidence de 5 ans imposé par le législateur aux étrangers en situation régulière pour bénéficier du RSA a aussi été validé par le Conseil d'Etat en 2015 au regard des stipulations combinées de l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à cette convention (CE, 1/6 SSR, 10 juillet 2015, n° 375887, inédite au Recueil).

Le Conseil d'Etat a également jugé conforme au principe d'égalité des différenciations tarifaires dans les musées ou les monuments nationaux selon des critères de nationalité ou de régularité du séjour (CE, Section, 18 janvier 2013, n°s 328230, 332624, *Association SOS Racisme*, au Recueil) et des frais d'inscription dans l'enseignement supérieur public plus élevés pour les étudiants étrangers en mobilité internationale par rapport aux étudiants français et aux étudiants ressortissants d'Etats membres de l'Union européenne (CE, 4/1 CHR, 1^{er} juillet 2020, n°s 430121, 430266, 431133, 431510, 431688, *Association UNEDSEEP et autres*, au Recueil, décision précitée).

La jurisprudence du Conseil constitutionnel concernant les droits sociaux qui bénéficient aux étrangers en situation régulière ne nous donne pas d'exemples de droits de valeur constitutionnelle dont le bénéfice aurait été refusé par le Conseil à des étrangers en situation régulière qui résident durablement en France.

Une disposition législative consistant à exclure d'emblée les étrangers en situation régulière résidant durablement en France d'une prestation sociale non contributive serait sans doute contraire à la Constitution. Mais ce n'est pas ce que fait l'article 1^{er} N qui se contente de soumettre le bénéfice de prestations sociales non contributives pour les étrangers en situation régulière à une condition de durée de cette résidence régulière dans notre pays.

Nous l'avons vu, le Conseil constitutionnel a déjà, à plusieurs reprises, jugé conforme à la Constitution l'exigence fixée par le législateur d'une durée de résidence préalable dans le temps pour bénéficier d'une prestation sociale et en particulier du RSA. C'est exactement ce que fait l'article 1^{er} N par lequel le législateur a tiré partie du pouvoir d'appréciation que lui octroie la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Rappelons également que l'[article L. 816-1 du code de la sécurité sociale](#) depuis sa modification par l'[article 94 de la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012](#) (LFSS pour 2012) prévoit une condition de résidence d'une durée de dix ans pour que les étrangers en situation régulière sur le territoire national puissent bénéficier du « minimum vieillesse » (pour le bénéfice du minimum vieillesse (allocation de solidarité pour les personnes âgées). Ces dispositions sont en vigueur depuis plus de dix ans et n'ont jamais été censurées par le Conseil constitutionnel (aucune censure n'a eu lieu en particulier lors de l'examen *a priori* de la LFSS pour 2012 (CC, [décision n° 2011-642 DC du 15 décembre 2011](#), *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2012*, [Non-conformité partielle])).

Par conséquent, le principe de l'existence d'une durée préalable de séjour régulier sur le territoire national pour bénéficier de prestations sociales non contributives est conforme à la Constitution.

⁵¹ [Conseil constitutionnel, Commentaire aux Cahiers, Décision n° 2011-137 QPC du 17 juin 2011, page 8/8](#)

La question qui se pose est celle de la proportionnalité des durées de résidence régulière préalable fixées par l'article 1^{er} N. Le Conseil constitutionnel contrôle l'erreur manifeste qu'il y a à traiter de façon trop différente des personnes placées dans des situations proches (voir par exemple CC, [décision n° 87-232 DC du 7 janvier 1988](#), *Loi relative à la mutualisation de la Caisse nationale de crédit agricole*, [Non-conformité partielle]).

Les durées fixées à l'article 1^{er} N sont proportionnées et en rapport avec l'objet de la loi. Les prestations concernées (prestations familiales, aides au logement, etc.), même si elles ne sont pas contributives, sont financées par le produit des impositions et taxes. Il est donc logique de demander aux étrangers en situation régulière une certaine durée préalable de résidence régulière avant d'en bénéficier et de distinguer entre les étrangers qui travaillent et qui contribuent donc indirectement davantage au financement de ces prestations et les étrangers qui ne travaillent pas. Il est également légitime d'exiger des étrangers qui rejoignent la France en situation régulière qu'ils soient en capacité de pourvoir eux-mêmes à leurs propres besoins sans faire appel au système d'assurance social français, sauf lorsque ces étrangers sont amenés à séjourner durablement sur notre territoire national, ce qui est en cohérence avec les dispositions de l'article 1^{er} N qui conditionne l'octroi de la carte de résident à une durée préalable de séjour régulier de cinq ans.

Concernant la durée maximale de cinq années prévue à l'article 1^{er} N pour les étrangers qui ne travaillent pas, elle n'est pas le fruit du hasard. Cette durée correspond à la durée à partir de laquelle un ressortissant étranger peut solliciter une carte de résident, titre de séjour valable dix ans qui garantit un ancrage dans la durée sur notre territoire national. Elle est fixée à l'article 4 de la [directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée](#) : « 1. Les États membres accordent le statut de résident de longue durée aux ressortissants de pays tiers qui ont résidé de manière légale et ininterrompue sur leur territoire pendant les cinq années qui ont immédiatement précédé l'introduction de la demande en cause ». Cette directive du 25 novembre 2003, toujours en vigueur, permet également aux États membres de réduire au minimum les aides sociales et la protection sociales : « 4. En matière d'aide sociale et de protection sociale, les États membres peuvent limiter l'égalité de traitement aux prestations essentielles » (article 8, paragraphe 4).

Au regard de la marge de manœuvre laissée par le Conseil constitutionnel au législateur, il n'est pas possible de considérer que les durées fixées par l'article 1^{er} N sont disproportionnées.

Enfin, d'autres pays de l'Union européenne ont mis en place des durées de résidence régulière minimale pour accéder aux prestations sociales. A titre d'exemple, au Danemark, pour toucher 100 % du montant maximum des allocations familiales, il est nécessaire de justifier d'au moins 6 ans de présence dans le pays⁵²⁵³.

Pour l'ensemble de ces raisons, l'article 1^{er} N est conforme à la Constitution.

TITRE I^{er}

ASSURER UNE MEILLEURE INTÉGRATION DES ÉTRANGERS PAR LE TRAVAIL ET LA LANGUE

15. Article 2 bis A : déchéance de nationalité en cas de condamnation pour homicide volontaire sur personne dépositaire de l'autorité publique

⁵² [Fondation IFRAP, Etrangers en situation régulière : Les conditions pour toucher des aides sociales, Matteo Saby, publié le 17 juillet 2023 et actualisé le 7 septembre 2023](#)

⁵³ [Commission européenne, Danemark, Prestations enfant](#)

Selon Paul Lagarde dans son ouvrage, *La nationalité française* : « *La déchéance de la nationalité française est la sanction qui consiste à retirer à un individu qui l'avait acquise la nationalité française, en raison de son indignité ou de son manque de loyalisme* »⁵⁴.

L'article 2 bis A complète la liste prévue à [l'article 25 du code civil](#) des situations dans lesquelles une personne binationale ayant acquis la nationalité française peut en être déchue, en y ajoutant les condamnations définitives pour homicide volontaire sur personne dépositaire de l'autorité publique.

La déchéance de nationalité, que le code civil distingue de la perte de la nationalité (même lorsque cette dernière résulte d'une décision administrative), a été examinée par le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 16 juillet 1996, au regard des exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789, en jugeant qu'« *eu égard à la gravité toute particulière que revêtent par nature les actes de terrorisme, cette sanction a pu être prévue sans méconnaître les exigences de l'article 8 de la Déclaration* » (CC, [décision n° 96-377 DC du 16 juillet 1996](#), *Loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire*, [Non-conformité partielle], cons. 20 à 23⁵⁵).

En 2014, le Conseil constitutionnel a jugé que la déchéance de la nationalité d'une personne ne met pas en cause son droit au respect de la vie privée (CC, [décision n° 2014-439 QPC du 23 janvier 2015](#), *M. Ahmed S.*, [Déchéance de nationalité], [Conformité]).

Le Conseil constitutionnel juge que les exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789 (principe de légalité des délits et des peines, de non rétroactivité des peines, de nécessité, de proportionnalité et d'individualisation des peines) s'appliquent à « *toute sanction ayant le caractère d'une punition* » (Voir par exemple les décisions n°s 87-237 DC du 30 décembre 1987, *Loi de finances pour 1988*, cons. 15 ; 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*, cons. 36 ; 2013-369 QPC du 28 février 2014, *Société Madag* (Droit de vote dans les sociétés cotées), cons. 6).

Pour apprécier le caractère de punition d'une mesure, il examine si le législateur a poursuivi une finalité répressive. Le Conseil reconnaît l'unité du contrôle de la nécessité des peines pour tout le droit répressif, qu'il soit pénal ou non pénal (sanctions disciplinaires, sanctions administratives). **Dans son contrôle de l'adéquation de la sanction à l'infraction, le Conseil constitutionnel n'exerce qu'un contrôle de l'erreur manifeste : il vérifie « l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue »** (Voir par exemple la décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, *Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*, cons. 14).

Dans le cas de l'article 2 bis A, la gravité de la condamnation pour homicide volontaire contre une personne dépositaire de l'autorité publique justifie sans aucun doute la déchéance de nationalité.

De plus, avant sa suppression par la [loi n° 98-170 du 16 mars 1998 relative à la nationalité](#) (article 23) figurait à [l'article 25 du code civil](#) le cas suivant de déchéance de nationalité de la personne ayant acquis la nationalité française : « *5° S'il a été condamné en France ou à l'étranger pour un acte qualifié de crime par la loi française et ayant entraîné une condamnation à une peine d'au moins cinq années d'emprisonnement* ». [L'article 221-4 du code pénal](#) prévoit que le meurtre est puni de la réclusion criminelle à perpétuité s'il est commis sur toute personne dépositaire de l'autorité publique.

⁵⁴ P. Lagarde, *La nationalité française*, Dalloz, 4ème éd., 2011, n° 42.101

⁵⁵ « **23.** *Considérant qu'au regard du droit de la nationalité, les personnes ayant acquis la nationalité française et celles auxquelles la nationalité française a été attribuée à leur naissance sont dans la même situation ; que, toutefois, le législateur a pu, compte tenu de l'objectif tendant à renforcer la lutte contre le terrorisme, prévoir la possibilité, pendant une durée limitée, pour l'autorité administrative de déchoir de la nationalité française ceux qui l'ont acquise, sans que la différence de traitement qui en résulte viole le principe d'égalité ; qu'en outre, eu égard à la gravité toute particulière que revêtent par nature les actes de terrorisme, cette sanction a pu être prévue sans méconnaître les exigences de l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen ; ».*

Par conséquent, le régime de [l'article 25 du code civil](#) en vigueur avant 1998 et validé par le Conseil constitutionnel était beaucoup plus sévère que celui issu de l'article 1^{er} bis A.

L'article 1^{er} bis A est conforme à la Constitution.

16. Articles 2 bis et 2 ter : restriction des critères d'obtention de la nationalité par le droit du sol « simple »

Les articles 2 bis et 2 ter restreignent les modalités d'obtention de la nationalité française par le droit du sol « simple », la conditionnant à la manifestation de la volonté de l'étranger à sa majorité (il n'y a plus de caractère automatique) et rendant impossible la naturalisation des personnes étrangères nées en France et ayant fait l'objet d'une condamnation définitive pour crime.

Dès 1988, la Commission de la nationalité présidée par le Président Marceau Long, estimait que s'agissant des enfants nés en France de parents étrangers nés à l'étranger, il était « *nécessaire d'éviter que leur volonté de devenir ou de ne pas devenir Français puisse demeurer inexprimée* »⁵⁶. Tout en affirmant « *solennellement qu'il n'[était] pas souhaitable de remettre aujourd'hui en cause le droit à la nationalité française que détient tout jeune né en France et y ayant vécu pendant une période correspondant, le plus souvent, à sa scolarisation* », la Commission de la nationalité « *estim[ait] cependant que la volonté individuelle de ces jeunes ne saurait, sans artifice, demeurer inexprimée si l'on souhaite que ce droit du sol « simple » soit pleinement le puissant instrument d'intégration recherché pour les années à venir* »⁵⁷.

Cette recommandation de la Commission de la nationalité a été suivie par le législateur qui, en 1993 (avec la [loi n° 93-933 du 22 juillet 1993 réformant le droit de la nationalité](#)), a subordonné l'acquisition de la nationalité française par les étrangers nés en France de parents étrangers nés à l'étranger, à la manifestation de leur volonté d'être Français. **Cette loi du 22 juillet 1993 a rompu avec l'acquisition automatique de la nationalité française à la majorité**, l'article 21-7 ancien du code civil disposait que « *tout étranger né en France de parents étrangers [pouvait], à partir de l'âge de seize ans et jusqu'à l'âge de vingt-et-un ans, acquérir la nationalité française à condition qu'il en manifest[ât] la volonté, qu'il résid[ât] en France à la date de sa manifestation de volonté et qu'il justifi[ât] d'une résidence habituelle en France pendant les cinq années qui la précèd[aient]* ».

Cette manifestation de la volonté de l'étranger à sa majorité pour acquérir la nationalité française par l'intermédiaire du droit du sol a été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel : « *8. Considérant que la loi déférée dispose que l'acquisition de la nationalité française doit faire l'objet d'une manifestation de volonté de la part de l'intéressé ; que s'agissant d'une telle condition mise à l'acquisition de la nationalité française par l'effet de la naissance sur le territoire français, il était loisible au législateur de l'édicter sans porter atteinte à un principe de valeur constitutionnelle ; que, dès lors, le grief évoqué doit être écarté ;* » (CC, [décision n° 93-321 DC du 20 juillet 1993, Loi réformant le code de la nationalité](#), [Non-conformité partielle], cons. 3).

Entre 1994 et 1998, sous l'empire de la loi du 22 juillet 1993, toute possibilité pour le mineur de moins de 16 ans d'acquérir la nationalité française par simple déclaration, à l'initiative du ou des titulaire(s) de l'autorité parentale, avait disparu. Dans la mesure où l'acquisition de la nationalité française au titre de la naissance et de la résidence était conçue comme une démarche volontaire, il fallait que cette volonté soit autonome pour que l'obligation de la manifester ait un sens.

Cependant, le régime législatif de 1993 a été supprimé par la loi n° 98-170 du 16 mars 1998 relative à la nationalité qui restaura tout à la fois le caractère automatique de l'acquisition de la nationalité

⁵⁶ [Etre français aujourd'hui et demain - Tomes 1 et 2 : rapport remis le 15 janvier 1988 au Premier ministre par la Commission de la nationalité présidée par M. Marceau Long](#), page 97

⁵⁷ [Ibid](#), page 120

française à la majorité pour les personnes nées en France de parents étrangers nés à l'étranger, et la possibilité d'anticiper cette acquisition non seulement à partir de 16 ans, mais aussi dès l'âge de 13 ans, à l'initiative de qui exerce l'autorité parentale. La loi du 16 mars 1998 a également ouvert la voie à une appréciation extensive de la condition de résidence habituelle de cinq ans sur le sol français en admettant la possibilité de se contenter d'une résidence discontinuée.

Le retour à une manifestation de volonté de l'étranger bénéficiaire du droit du sol « simple » était d'ailleurs la proposition n° 6 « *Exiger des personnes nées en France de parents étrangers nés à l'étranger une manifestation de volonté d'acquérir la nationalité française à leur majorité* » du rapport d'information de 2011 sur le droit de la nationalité en France porté par le député Claude Goasguen⁵⁸.

L'article 2 bis permet de revenir à un régime législatif qui existait déjà entre 1994 et 1998 et qui avait été validée par la décision précitée du Conseil constitutionnel du 20 juillet 1993. Il est donc conforme à la Constitution.

Par ailleurs, les droits des étrangers ne comprennent aucun droit de caractère général et absolu à acquérir la nationalité française (CC, [décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003](#), *Loi pour la sécurité intérieure*, [Conformité], cons. 35⁵⁹). **Un aménagement du droit du sol n'est pas contraire à la Constitution, le droit du sol n'ayant pas valeur constitutionnelle.** Par conséquent, **l'article 2 ter qui exclut du bénéfice du droit du sol « simple » les étrangers qui ont été définitivement condamnés pour crime est conforme à la Constitution.**

En ce qui concerne la question du « cavalier » législatif, le texte initial déposé par le Gouvernement au Sénat présentait bien des dispositions relatives à l'accès à la nationalité française, notamment les exigences linguistiques qui y sont liées⁶⁰. De plus, la question du droit du sol est intimement liée aux questions d'intégration.

TITRE II

AMÉLIORER LE DISPOSITIF D'ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS REPRÉSENTANT UNE MENACE GRAVE POUR L'ORDRE PUBLIC

17. Article 9 : assouplissement des régimes de protection bénéficiant à certaines catégories de ressortissants étrangers pour faciliter les décisions d'expulsion et le prononcé de la peine d'interdiction du territoire

L'article 9 du projet de loi vise à faciliter l'expulsion des étrangers dont le comportement constitue une menace grave pour l'ordre public, y compris lorsqu'ils bénéficient d'une protection particulière en raison

⁵⁸ [Assemblée nationale, rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le droit de la nationalité française et présenté par M. Claude Goasguen, député, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 juin 2011](#)

⁵⁹ « 35. *Considérant, enfin, que ces dispositions ne portent pas par elles-mêmes atteinte aux droits des étrangers, lesquels ne comprennent aucun droit de caractère général et absolu d'acquérir la nationalité française ou de voir renouveler leur titre de séjour ; qu'elles ne sauraient en revanche être entendues comme remettant en cause l'acquisition de la nationalité française lorsque celle-ci est, en vertu de la loi, de plein droit, ni le renouvellement d'un titre de séjour lorsque celui-ci est, en vertu de la loi, de plein droit ou lorsqu'il est commandé par le respect du droit de chacun à mener une vie familiale normale ;* »

⁶⁰ [L'exposé des motifs du texte initial](#) présenté par le Gouvernement fait explicitement référence aux questions d'intégration et aux conditions d'accès à la nationalité française : « *La politique d'intégration menée au bénéfice des étrangers a enfin été profondément renouvelée. La refonte du contrat d'intégration républicaine a ainsi permis de doubler le nombre d'heures de formation linguistique et de formation civique grâce à un effort de financement inédit de 190 millions d'euros supplémentaires. Les exigences linguistiques ont par ailleurs été relevées pour l'accès à la nationalité française* ».

de leur situation personnelle ou familiale en France. Cet article facilite l'émission des décisions administratives d'expulsion en assouplissant les régimes de protection dont bénéficient certaines catégories d'étrangers. Il facilite aussi les conditions du prononcé par le juge pénal de la peine complémentaire d'interdiction judiciaire du territoire à l'égard des catégories protégées d'étrangers.

La mesure d'expulsion a pour objet de parer à une menace. Elle a un caractère préventif et non répressif. Le Conseil d'État a ainsi précisé que l'expulsion « *n'a pas le caractère d'une sanction mais d'une mesure de police exclusivement destinée à protéger l'ordre et la sécurité publics* » (CE, 2/6 SSR, 20 janvier 1988, n° 87036, *Ministre de l'Intérieur*, au Recueil). L'autorité administrative doit se fonder sur l'ensemble du comportement de l'étranger (CE, Section, 11 juin 1982, n° 32292, *ministre de l'Intérieur*, au Recueil). L'arrêté d'expulsion doit comporter l'énoncé des circonstances de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision de l'administration.

Le Conseil constitutionnel juge d'une manière générale que « *si le législateur peut prendre à l'égard des étrangers des dispositions spécifiques, il lui appartient de respecter les libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République ; que s'ils doivent être conciliés avec la sauvegarde de l'ordre public qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle, figurent parmi ces droits et libertés, la liberté individuelle et la sûreté, notamment la liberté d'aller et venir, la liberté du mariage, le droit de mener une vie familiale normale* » (CC, [décision n° 93-325 DC du 13 août 1993](#), *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, cons. 3).

Toutefois, le Conseil constitutionnel précise également 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 ; que les conditions de leur entrée et de leur séjour peuvent être restreintes par des mesures de police administrative conférant à l'autorité publique des pouvoirs étendus et reposant sur des règles spécifiques ; que l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière participe de la sauvegarde de l'ordre public qui est une exigence de valeur constitutionnelle*** » (voir par exemple CC, [décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011](#), *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, cons. 64).

Cette jurisprudence du Conseil autorise l'autorité publique à restreindre les conditions de l'entrée et du séjour des étrangers par des mesures de police administrative spécifique, en particulier des mesures d'expulsion et d'interdiction du territoire.

Dans le même temps, le Conseil veille à ce qu'elle demeure justifiée au regard de l'objectif poursuivi. Il précise à cet égard « *qu'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 tous ceux qui résident sur le territoire de la République ; que parmi ces droits et libertés figure la liberté d'aller et de venir* » (CC, [décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011](#), *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, cons. 78). Parmi ces droits et libertés figure également le droit de l'étranger de mener une vie familiale normale (CC, [décision n° 2017-674 QPC du 1^{er} décembre 2017](#), *M. Kamel D.* [Assignation à résidence de l'étranger faisant l'objet d'une interdiction du territoire ou d'un arrêté d'expulsion], [Non-conformité partielle – effet différé – réserve], point 4).

Certaines garanties constitutionnelles peuvent faire naître un droit de séjour à raison de l'ancienneté de la présence de l'étranger sur le territoire français⁶¹, de son état de santé, d'une filiation ou encore d'une minorité. Néanmoins, aucune de ces situations n'altère le statut de leurs bénéficiaires qui peuvent

⁶¹ « (...) à tout moment la préservation de l'ordre public permet à l'autorité administrative, en cas de menace grave, de prononcer son expulsion selon les conditions et procédures prévues par les articles 23 à 26 de l'ordonnance précitée du 2 novembre 1945 (...) » (CC, [décision n° 97-389 du 22 avril 1997](#), *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration*, [Non-conformité partielle], cons. 45)

toujours faire l'objet d'une mesure d'expulsion et/ou d'interdiction du territoire français lorsqu'ils représentent une menace pour l'ordre public.

Les motifs de protection « relative » ou « absolue » prévus par le législateur contre les mesures administratives d'expulsion ou d'interdiction du territoire national concernant les étrangers qui ont développé des liens privilégiés avec la France n'ont jamais été sanctuarisés par le Conseil constitutionnel.

Les étrangers concernés par ces mesures administratives ne peuvent se prévaloir d'aucun droit acquis au maintien d'une législation spécifique et le législateur conserve la liberté de les faire évoluer (CC, [décision n° 2006-539 DC du 20 juillet 2006](#), *Loi relative à l'immigration et à l'intégration*, [Conformité], cons. 5 et 14).

En matière d'expulsion et d'interdiction du territoire français, le régime juridique choisi par le législateur a déjà été bien plus strict que celui mis en place par l'article 9.

En effet, le législateur a fait usage au cours des quarante dernières années de la liberté que lui laisse le Conseil constitutionnel concernant ces mesures administratives. Ainsi, à titre d'exemple, l'article 25 de [l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France](#) dans sa rédaction résultant de la [loi n° 81-973 du 29 octobre 1981 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France](#) et de la [loi n° 84-622 du 17 juillet 1984 portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 et du code du travail et relative aux étrangers séjournant en France et aux titres uniques de séjour et de travail](#) interdisait l'expulsion des étrangers résidant habituellement en France depuis qu'ils ont atteint l'âge de dix ans, depuis plus de quinze ans ou qui n'ont pas été condamnés définitivement à une peine au moins égale à un an d'emprisonnement sans sursis ou bien à plusieurs peines d'emprisonnement sans sursis au moins égales a été modifié par la loi du 9 septembre 1986 qui a limité l'interdiction « à l'étranger qui justifie par tous moyens avoir sa résidence habituellement en France depuis qu'il a atteint l'âge de dix ans ou depuis plus de dix ans et qui n'a pas été condamné définitivement pour crime ou délit à une peine au moins égale à six mois d'emprisonnement sans sursis ou un an avec sursis ou à plusieurs peines d'emprisonnement au moins égales, au total, à ces mêmes durées ».

Cette rédaction a été validée par le Conseil constitutionnel (CC, [décision n° 86-216 du 3 septembre 1986](#), *Loi relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*, [Non-conformité partielle], cons. 12 à 20⁶²).

De plus, rappelons que l'existence de protections pour certaines catégories d'étrangers contre une mesure d'expulsion date seulement de la [loi n° 81-973 du 29 octobre 1981 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France](#). **Ces protections n'existaient pas avant cette loi de 1981 dans notre droit national** et la régularité de l'expulsion ou de l'interdiction du territoire français était seulement soumise au contrôle du juge administratif.

L'article 9 se contente d'alléger les protections dont bénéficiaient certains étrangers contre les mesures d'expulsion et d'interdiction du territoire français sans en remettre en cause le principe.

Enfin, les mesures administrative d'expulsion sont si importantes pour l'ordre public que le Conseil constitutionnel a jugé que des exigences impérieuses d'ordre public propres au droit des étrangers autorisent une expulsion en urgence absolue sans possibilité matérielle de saisir un juge avant l'exécution du départ forcé, l'existence d'une voie de recours potentielle suffit dans ce cas à garantir le droit au

⁶² « 18. Considérant qu'il appartient au législateur d'apprécier les conditions dans lesquelles les droits de la famille peuvent être conciliés avec les impératifs d'intérêt public ; que, s'il peut permettre à l'autorité chargée de se prononcer sur l'expulsion d'un étranger de tenir compte de tous éléments d'appréciation, y compris, si besoin est, de sa situation familiale, il ne transgresse aucune disposition constitutionnelle en faisant prévaloir les nécessités de l'ordre public ; que le grief n'est donc pas fondé ; »

recours (CC, [décision n° 2016-580 QPC du 5 octobre 2016](#), *M. Nabil F.*, [Expulsion en urgence absolue], [Conformité]).

En ce qui concerne le droit européen, la décision *Üner c/ Pays-Bas* de 2006 de la CEDH pose huit critères d'appréciation des procédures d'éloignement (dont les expulsions) parmi lesquels figurent la nature et la gravité de l'infraction, la durée du séjour dans le pays d'accueil ou encore la situation familiale de l'étranger concerné (CEDH (Grande Chambre), 8 octobre 2006, [affaire Üner c/ Pays-Bas](#), requête n° 46410/99). Cependant, la jurisprudence de la CEDH depuis environ 10 ans consiste à déléguer aux autorités internes et aux juges nationaux le soin de procéder à l'équilibre des intérêts en présence. Comme l'explique la doctrine : « *Le contentieux européen des étrangers n'a pas échappé à la valorisation générale du principe de subsidiarité, initiée depuis les années 2010. Le juge européen promeut en effet une responsabilisation accrue des autorités internes, soit sous l'angle de l'article 8 de la Convention, en se désengageant à l'occasion du contrôle au fond de la mesure d'éloignement, soit sous l'angle de l'article 3, en mettant en exergue des obligations procédurales impactant à leur tour la nature du contrôle européen. S'agissant en premier lieu du contrôle au fond de proportionnalité, depuis son arrêt Ndidi, la Cour considère, dès lors que les autorités nationales ont réalisé une mise en balance adéquate des divers intérêts en présence, qu'il ne lui revient pas d'y substituer sa propre appréciation, excepté si elle a de fortes raisons de le faire (CEDH, 14 septembre 2017, Ndidi c/ Royaume-Uni, affaire n° 41215/14, § 76 (JCP G, 2017, act. 1034, obs. G. Gonzalez) ; dans ce dernier cas, elle réalise alors un contrôle au fond de la mesure d'éloignement et substitue si nécessaire son appréciation à celle des autorités internes* »⁶³.

Le droit de l'Union européenne autorise lui aussi les décisions d'éloignement à l'encontre d'un résident de longue durée d'un Etat tiers à l'Union « *lorsqu'il représente une menace réelle et suffisamment grave pour l'ordre public ou la sécurité publique* » (paragraphe 1 de l'article 12 intitulé « *Protection contre l'éloignement* » de la [directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée](#)). L'article 9 de la loi met en application la possibilité prévue par le droit de l'UE d'expulser ou d'interdire l'accès au territoire national d'étrangers qui ont développés des relations personnelles en France. Il permet simplement de revenir à un état du droit antérieur à la [loi n° 2003-119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité](#) dont l'objectif avait été de renforcer la protection de certaines catégories d'étrangers contre les expulsions. Le législateur reste dans son domaine de compétence et fait usage de sa liberté d'appréciation.

Pour l'ensemble des raisons évoquées précédemment, l'article 9 est conforme à la Constitution.

18. Article 10 : réduction du champ des protections existant pour certaines catégories d'étrangers contre les décisions d'obligation de quitter le territoire français (OQTF)

L'article 10 tend à réduire le champ des protections contre les OQTF accordées à certaines catégories d'étrangers lorsqu'ils représentent, selon leur situation, une menace grave pour l'ordre public, que cette décision se fonde sur des motifs graves de sécurité publique ou qu'elle constitue une nécessité impérieuse pour l'État ou la sécurité publique.

Les observations concernant l'article 9 sont aussi valables pour l'article 10 qui est, lui aussi, conforme à la Constitution.

⁶³ [Conseil constitutionnel, Titre VII, N° 6 - avril 2021, La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme](#), Béatrice Pastre-Belda, Maître de conférence de droit public HDR, IDEDH, Université de Montpellier