

LOIS

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018

NOR : CSCL1821364S

(LOI POUR UNE IMMIGRATION MAÎTRISÉE, UN DROIT D'ASILE EFFECTIF ET UNE INTÉGRATION RÉUSSIE)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, sous le n° 2018-770 DC, le 6 août 2018, par Mmes Valérie RABAULT, Éricka BAREIGTS, Marie-Noëlle BATTISTEL, Gisèle BIÉMOURET, MM. Christophe BOUILLON, Jean-Louis BRICOUT, Luc CARVOUNAS, Alain DAVID, Mme Laurence DUMONT, MM. Olivier FAURE, Guillaume GAROT, David HABIB, Christian HUTIN, Régis JUANICO, Mme Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Serge LETCHIMY, Mmes Josette MANIN, George PAU-LANGEVIN, Christine PIRES BEAUNE, MM. Dominique POTIER, Joaquim PUEYO, François PUPPONI, Hervé SAULIGNAC, Mmes Cécile UNTERMAIER, Hélène VAINQUEUR-CHRISTOPHE, M. Boris VALLAUD, Mme Michèle VICTORY, M. Joël AVIRAGNET, Mmes Sylvie TOLMONT, Clémentine AUTAIN, MM. Ugo BERNALICIS, Éric COQUEREL, Alexis CORBIÈRE, Mme Caroline FIAT, MM. Bastien LACHAUD, Michel LARIVE, Jean-Luc MÉLÉNCHON, Mmes Danièle OBONO, Mathilde PANOT, MM. Loïc PRUD'HOMME, Adrien QUATENNENS, Jean-Hugues RATENON, Mmes Muriel RESSIGUIER, Sabine RUBIN, M. François RUFFIN, Mme Bénédicte TAURINE, MM. Moetaï BROTHERSON, Jean-Philippe NILOR, Gabriel SERVILLE, Mme Manuëla KÉCLARD-MONDÉSIR, M. Alain BRUNEEL, Mme Marie-George BUFFET, MM. André CHASSAIGNE, Pierre DHARRÉVILLE, Jean-Paul DUFREGNE, Mme Elsa FAUCILLON, MM. Sébastien JUMEL, Jean-Paul LECOQ, Stéphane PEU, Fabien ROUSSEL et Hubert WULFRANC, députés.

Il a également été saisi, le 8 août 2018, par M. Patrick KANNER, Mme Viviane ARTIGALAS, MM. David ASSOULINE, Claude BÉRIT-DÉBAT, Jacques BIGOT, Mme Maryvonne BLONDIN, MM. Martial BOURQUIN, Henri CABANEL, Thierry CARCENAC, Mme Hélène CONWAY-MOURET, MM. Roland COURTEAU, Michel DAGBERT, Yves DAUDIGNY, Marc DAUNIS, Mme Marie-Pierre de la GONTRIE, MM. Alain DURAN, Vincent EBLÉ, Mme Frédérique ESPAGNAC, M. Rémi FÉRAUD, Mme Corinne FÉRET, M. Jean-Luc FICHET, Mmes Martine FILLEUL, Nadine GRELET-CERTENAIS, Laurence HARRIBEY, MM. Jean-Michel HOULLEGATTE, Xavier IACOVELLI, Olivier JACQUIN, Mme Victoire JASMIN, MM. Éric JEANSANNETAS, Patrice JOLY, Bernard JOMIER, Éric KERROUCHE, Bernard LALANDE, Jean-Yves LECONTE, Mmes Claudine LEPAGE, Marie-Noëlle LIENEMANN, M. Jean-Jacques LOZACH, Mme Monique LUBIN, MM. Victorin LUREL, Jacques-Bernard MAGNER, Christian MANABLE, Rachel MAZUIR, Mmes Michelle MEUNIER, Marie-Pierre MONIER, M. Franck MONTAUGÉ, Mme Angèle PRÉVILLE, M. Claude RAYNAL, Mme Sylvie ROBERT, M. Gilbert ROGER, Mme Laurence ROSSIGNOL, MM. Jean-Pierre SUEUR, Simon SUTOUR, Mme Sophie TAILLE-POLIAN, MM. Rachid TEMAL, Jean-Claude TISSOT, Mme Nelly TOCQUEVILLE, MM. Jean-Marc TODESCHINI, Jean-Louis TOURENNE, André VALLINI et Yannick VAUGRENARD, sénateurs.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution ;
- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code civil ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le code pénal ;
- le code de procédure pénale ;
- la décision du Conseil constitutionnel n° 2018-709 QPC du 1^{er} juin 2018 ;
- la décision du Conseil constitutionnel n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018 ;
- les observations du Gouvernement, enregistrées le 13 août 2018 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

Le Conseil constitutionnel s'est fondé sur ce qui suit :

1. Les députés et les sénateurs requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie. Ils en contestent la procédure d'adoption ainsi que certaines dispositions de son article 8, ses articles 16 et 17, et certaines dispositions de ses articles 20, 24, 28 et 29. Les députés contestent également certaines dispositions de ses articles 6, 12, 21, 23 et 35. Les sénateurs contestent également certaines dispositions de ses articles 26 et 38, ainsi que la procédure d'adoption de certaines dispositions de ses articles 15 et 52.

– Sur la procédure d'adoption de la loi :

2. Les députés et sénateurs requérants critiquent l'insuffisance de l'étude d'impact jointe au projet de loi, qui aurait méconnu les prescriptions de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 mentionnée ci-dessus. Ils estiment qu'il en résulterait également une atteinte à l'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Les sénateurs requérants font valoir que la circonstance que l'insuffisance de l'étude d'impact n'ait pas été dénoncée devant la Conférence des présidents de la première assemblée saisie ne saurait leur être opposée, dans la mesure où il s'agissait de l'Assemblée nationale.

3. Aux termes des troisième et quatrième alinéas de l'article 39 de la Constitution : « *La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique. - Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours* ». Aux termes du premier alinéa de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 : « *Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact. Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'Etat. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent* ». Selon le premier alinéa de l'article 9 de la même loi organique, la Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé dispose d'un délai de dix jours suivant le dépôt pour constater que les règles relatives aux études d'impact sont méconnues.

4. L'article 39 de la Constitution confie à la Conférence des présidents de la seule première assemblée saisie le soin d'examiner une éventuelle méconnaissance des règles fixées par la loi organique relatives aux études d'impact. En l'espèce, le projet de loi a été déposé le 21 février 2018 sur le bureau de l'Assemblée nationale. Sa Conférence des présidents n'a été saisie d'aucune demande tendant à constater que les règles relatives aux études d'impact auraient été méconnues. Le grief tiré de ce que l'étude d'impact jointe au projet de loi méconnaîtrait l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 doit donc être écarté. Il en va, par conséquent, de même du grief tiré de l'atteinte aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

– Sur certaines dispositions de l'article 6 :

5. L'article 6 de la loi déferée modifie la procédure d'examen des demandes d'asile devant l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.

6. Les députés requérants contestent tout d'abord la constitutionnalité des dispositions de l'article 6 modifiant l'article L. 723-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile afin de soumettre à une procédure accélérée l'examen, par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, d'une demande d'asile présentée plus de quatre-vingt-dix jours après l'entrée en France du demandeur. Les députés requérants relèvent que, en cas de recours devant la Cour nationale du droit d'asile, ces dispositions ont également pour conséquence des délais d'examen réduits devant cette cour, dont la décision peut, en outre, être prise par un juge statuant seul. Il en résulterait une méconnaissance du droit à une procédure juste et équitable et des droits de la défense ainsi que du droit d'asile et du principe d'égalité devant la loi.

7. Les députés estiment par ailleurs que l'article 6 est entaché d'incompétence négative, en ce qu'il modifie l'article L. 723-6 du même code afin de préciser que l'office peut convoquer le demandeur d'asile à l'entretien individuel « *par tout moyen garantissant la confidentialité et sa réception personnelle par le demandeur* ». Selon eux, le législateur aurait dû prévoir des dispositions garantissant la conservation d'une preuve de la convocation et de sa réception par l'intéressé. Ces dispositions contreviendraient également au principe d'égalité devant la loi.

8. Ils soutiennent enfin que les dispositions de l'article 6 modifiant le même article et prévoyant que le demandeur d'asile peut être entendu par l'office dans une langue dont il a une connaissance suffisante contreviendraient au « *droit au juge* », aux droits de la défense et au droit d'asile, dès lors qu'elles interdiraient au demandeur d'asile de choisir la langue dans laquelle il souhaite que se déroule cet entretien. Elles seraient également contraires au principe d'égalité devant la loi.

En ce qui concerne les modifications apportées à l'article L. 723-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile :

9. Le *a* du 2° du paragraphe I de l'article 6 modifie l'article L. 723-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Il réduit de cent-vingt à quatre-vingt-dix jours, à compter de l'entrée de l'étranger sur le territoire national, le délai de présentation de la demande d'asile au-delà duquel celle-ci peut être examinée par l'office selon une procédure accélérée. Il en résulte que, en cas de recours devant elle, la Cour nationale du droit d'asile statue alors à juge unique, dans un délai de cinq semaines.

– S’agissant des griefs tirés de la méconnaissance du droit d’asile, des droits de la défense et du droit au procès équitable :

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

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

12. En premier lieu, d’une part, en application du paragraphe V de l’article L. 723-2, la procédure accélérée d’examen d’une demande d’asile ne dispense pas l’Office français de protection des réfugiés et apatrides de procéder à un examen individuel de chaque demande dans le respect des garanties procédurales prévues par le législateur. A ce titre, l’office a l’obligation de procéder à l’audition de l’intéressé prévue par l’article L. 723-6 et ce dernier a le droit de se maintenir en France pendant l’examen de sa demande. D’autre part, en vertu du 3° du paragraphe III de l’article L. 723-2, la procédure accélérée ne peut intervenir que lorsqu’aucun motif légitime n’est susceptible de justifier le dépôt tardif de la demande d’asile. Par ailleurs, conformément au paragraphe V de l’article L. 723-2, l’office peut décider de ne pas statuer en procédure accélérée lorsque cela lui paraît nécessaire pour assurer un examen approprié de la demande. De la même manière, selon le dernier alinéa de l’article L. 723-3, lorsque l’office considère que le demandeur d’asile, en raison notamment des violences graves dont il a été victime ou de sa minorité, nécessite des garanties procédurales particulières qui ne sont pas compatibles avec l’examen de sa demande en procédure accélérée, il peut décider de ne pas statuer ainsi.

13. En second lieu, d’une part, le fait que la Cour nationale du droit d’asile statue à juge unique ne porte pas, par lui-même, atteinte aux droits de la défense. D’autre part, conformément à l’article L. 731-2, de sa propre initiative ou à la demande du requérant, le juge peut, à tout moment de la procédure, renvoyer à la formation collégiale la demande s’il estime que celle-ci ne relève pas de l’un des cas d’examen en procédure accélérée ou qu’elle soulève une difficulté sérieuse. Enfin, un délai de jugement de cinq semaines ne méconnaît ni les droits de la défense, ni le droit à un procès équitable.

14. Il résulte de qui précède que les mots « *quatre-vingt-dix* » figurant au 3° du paragraphe III de l’article L. 723-2 ne méconnaissent ni le droit d’asile, ni les droits de la défense, ni le droit à un procès équitable.

– S’agissant du grief tiré de la méconnaissance du principe d’égalité devant la loi :

15. Selon l’article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu’elle protège, soit qu’elle punisse* ». Le principe d’égalité ne s’oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu’il déroge à l’égalité pour des raisons d’intérêt général, pourvu que dans l’un et l’autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l’objet de la loi qui l’établit.

16. En prévoyant que l’Office français de protection des réfugiés et apatrides statue selon une procédure accélérée lorsqu’une demande d’asile est présentée plus de quatre-vingt-dix jours après l’entrée du demandeur sur le territoire national, le législateur a entendu limiter le délai entre cette entrée et la réponse à sa demande, afin que la question de la régularité du séjour de l’intéressé soit tranchée diligemment. Dès lors, en prévoyant des délais d’examen distincts selon le temps écoulé entre l’entrée sur le territoire d’un demandeur d’asile et le dépôt de sa demande, le législateur a institué une différence de traitement justifiée par des raisons d’intérêt général. Cette différence de traitement est en outre en rapport avec l’objet de la loi. Par conséquent, le grief tiré de l’atteinte au principe d’égalité devant la loi doit être écarté.

17. Il résulte de tout ce qui précède que les mots « *quatre-vingt-dix* » figurant au 3° du paragraphe III de l’article L. 723-2, qui ne sont contraires à aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

En ce qui concerne les modifications apportées à l’article L. 723-6 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile :

18. Selon l’article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l’exercice des libertés publiques. Il incombe au législateur d’exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34.

19. Le 3° de l’article 6 modifie l’article L. 723-6 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile afin de préciser que, lorsque l’Office convoque un étranger à un entretien personnel, dans le cadre de la procédure d’examen d’une demande d’asile, cette convocation est délivrée « *par tout moyen garantissant la confidentialité et la réception personnelle par le demandeur* ». Il réécrit la seconde phrase du sixième alinéa de ce même article, afin de prévoir que, lors de cet entretien, le demandeur est « *entendu, dans les conditions prévues à l’article L. 741-2-1, dans la langue de son choix ou dans une autre langue dont il a une connaissance suffisante* ».

20. En premier lieu, il ressort des dispositions contestées du premier alinéa de l’article L. 723-6 qu’il appartient à l’Office français de protection des réfugiés et apatrides de choisir un moyen de convocation lui permettant de s’assurer de sa réception par le demandeur d’asile. En cas de contestation, il revient au juge de contrôler si le moyen utilisé garantissait une réception personnelle de cette convocation par le demandeur. Dès lors, en ne prévoyant pas de dispositions spécifiques garantissant que l’administration conserve une preuve de la convocation du demandeur d’asile et de sa réception, le législateur n’a en tout état de cause pas méconnu l’étendue de sa compétence.

21. En second lieu, l'article L. 741-2-1, créé par l'article 10 de la loi déferée et auquel renvoient les dispositions contestées, prévoit que, lors de l'enregistrement de sa demande d'asile, l'étranger doit indiquer la langue dans laquelle il préfère être entendu lors de son entretien personnel. Il est également informé que ce choix lui est opposable pendant toute la durée d'examen de sa demande et que, dans le cas où son choix de langue ne peut être satisfait, il peut être entendu dans une langue dont il a une connaissance suffisante. Enfin, à l'occasion du recours devant la Cour nationale du droit d'asile, il peut contester le choix de la langue de procédure. Ainsi, la seconde phrase du sixième alinéa de l'article L. 723-6 ne contrevient ni au droit d'asile ni aux droits de la défense.

22. Les mots « *par tout moyen garantissant la confidentialité et la réception personnelle par le demandeur* » figurant à la première phrase du premier alinéa de l'article L. 723-6 et la seconde phrase du sixième alinéa du même article, qui ne méconnaissent pas non plus le droit au procès équitable, le principe d'égalité devant la loi ou aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur certaines dispositions des articles 8, 20 et 24 :

23. Les articles 8, 20 et 24 suppriment l'exigence de consentement du requérant pour le recours à des moyens de communication audiovisuelle pour l'organisation de certaines audiences en matière de droit d'asile ou de droit au séjour.

24. Le *c* du 2° du paragraphe I de l'article 8 supprime, à l'article L. 733-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, l'exigence du consentement des demandeurs d'asile séjournant en France métropolitaine pour l'emploi de moyens de communication audiovisuelle s'agissant de l'examen de recours formés devant la Cour nationale du droit d'asile. Le 1° de l'article 20 procède à la même suppression, à l'article L. 213-9 du même code, s'agissant de l'examen par le tribunal administratif du recours formé contre la décision de refus d'entrée sur le territoire français au titre de l'asile et, le cas échéant, contre celle de transfert vers l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile. Le 2° de l'article 20 procède à la même suppression, aux articles L. 222-4 et L. 222-6 du même code, s'agissant de l'autorisation par le juge des libertés et de la détention de la prolongation du maintien en zone d'attente d'un étranger et du recours formé contre la décision de ce juge. Le troisième alinéa du *b* du 2° de l'article 24 procède à la même suppression, à l'article L. 512-1 du même code, s'agissant de l'examen par le tribunal administratif du recours formé par l'étranger placé en rétention administrative, assigné à résidence ou détenu, contre une obligation de quitter le territoire français et ses décisions connexes ou contre la décision d'assignation à résidence.

25. Les députés et sénateurs requérants soutiennent que, compte tenu de la situation particulière des intéressés et des difficultés techniques que pose la vidéo-audience, la suppression de l'exigence de leur consentement pour recourir à de tels moyens de communication audiovisuelle porterait atteinte aux droits de la défense et au droit au procès équitable. Selon les députés requérants, il en résulterait également une méconnaissance du droit d'asile et du principe d'égalité devant la loi. Les sénateurs requérants invoquent en outre une méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif. Selon eux, l'atteinte portée aux exigences constitutionnelles précitées par les dispositions contestées des articles 20 et 24 serait d'autant plus importante que les garanties procédurales s'appliquant à ces contentieux seraient faibles.

26. En premier lieu, en permettant que les audiences visées par les articles L. 213-9, L. 222-4, L. 222-6, L. 512-1 et L. 733-1 puissent se tenir au moyen d'une communication audiovisuelle, le législateur a entendu contribuer à la bonne administration de la justice et au bon usage des deniers publics.

27. En deuxième lieu, si les dispositions contestées de l'article 8 permettent l'organisation de vidéo-audiences par la Cour nationale du droit d'asile sans le consentement de l'intéressé, quel que soit son lieu de résidence, l'article L. 733-1 limite cette faculté aux audiences susceptibles de se tenir dans une salle spécialement aménagée à cet effet, ouverte au public et située dans des locaux relevant du ministère de la justice « *plus aisément accessibles par le demandeur* » que ceux de la cour. L'article L. 733-1 prévoit également que sont garanties la confidentialité et la qualité de la transmission entre la cour et cette salle. Il prévoit par ailleurs qu'une copie de l'intégralité du dossier est mise à la disposition de l'intéressé, que son conseil est physiquement présent à ses côtés ainsi que, sauf difficulté particulière, un interprète mis à sa disposition. Un procès-verbal de l'audience est établi dans chacune des salles d'audience ou cette audience donne lieu à un enregistrement audiovisuel ou sonore.

28. En dernier lieu, en application des articles L. 213-9, L. 222-4, L. 222-6 et L. 512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, il peut être recouru à des moyens de communication audiovisuelle pour l'organisation des audiences concernant le refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile, le maintien en zone d'attente, l'obligation de quitter le territoire français et les décisions connexes notifiées à des personnes placées en rétention administrative, assignées à résidence ou détenues, ainsi que, le cas échéant, la décision d'assignation à résidence. D'une part, dans ces différentes hypothèses, soit les intéressés sont privés de liberté, soit leur liberté d'aller et de venir est restreinte. D'autre part, le recours à ces moyens de communication audiovisuelle est subordonné à la condition que soit assurée la confidentialité de la transmission entre le tribunal et la salle d'audience spécialement aménagée à cet effet, ouverte au public et située dans des locaux relevant du ministère de la justice. La mise en œuvre de ces moyens ne fait pas obstacle à l'assistance des intéressés par leur conseil. Enfin, s'agissant du contentieux du maintien en zone d'attente, est en outre prévu l'établissement d'un procès-verbal des opérations effectuées dans chacune des salles d'audience.

29. Il résulte de ce qui précède que, compte tenu notamment des caractéristiques des procédures décrites ci-dessus, les griefs tirés de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif, des droits de la défense et du droit à un procès équitable doivent être écartés.

30. Le *c* du 2° du paragraphe I de l'article 8, les 1° et 2° de l'article 20 et le troisième alinéa du *b* du 2° de l'article 24, qui ne méconnaissent pas non plus le droit d'asile, le principe d'égalité devant la loi, ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– **Sur certaines dispositions de l'article 12 :**

31. Le 2° de l'article 12 ajoute à l'article L. 743-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile plusieurs nouveaux cas de dérogation au principe fixé à l'article L. 743-1 du même code, selon lequel le demandeur d'asile bénéficie du droit de se maintenir sur le territoire français jusqu'à la notification de la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ou, si un recours a été formé, jusqu'à la notification de la décision de la Cour nationale du droit d'asile. Il en va ainsi, au 4° *bis* de l'article L. 743-2, en cas de rejet par l'office d'une demande de réexamen pour irrecevabilité. Il en va de même, au 7°, en cas de rejet en procédure accélérée par l'office d'une demande émanant d'une personne provenant d'un pays sûr, d'une demande de réexamen qui n'est pas irrecevable ou d'une demande émanant d'une personne dont la présence en France constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat. Il en va de même, au 8°, en cas de rejet par l'office d'une demande d'une personne faisant l'objet d'une mesure d'expulsion ou d'une interdiction judiciaire ou administrative du territoire.

32. Les députés requérants reprochent à ces dispositions de porter atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif en ce qu'elles priveraient d'effet suspensif le recours formé devant la Cour nationale du droit d'asile. Il en résulterait également une méconnaissance du droit d'asile et du principe d'égalité devant la loi.

33. Toutefois, d'une part, les dispositions contestées ne privent pas les intéressés de la possibilité d'exercer un recours contre la décision de rejet de l'office. D'autre part, le 3° de l'article 12 de la loi déferée complète l'article L. 743-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour prévoir, dans les hypothèses visées aux 4° *bis* et 7° de l'article L. 743-2 du même code, que l'intéressé faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français peut demander au président du tribunal administratif la suspension de l'exécution de la mesure d'éloignement jusqu'à l'expiration du délai de recours devant la Cour nationale du droit d'asile ou, si cette dernière est saisie, jusqu'à sa décision. Des dispositions similaires sont prévues pour l'hypothèse visée au 8° de l'article L. 743-2, par l'article L. 571-4, créé par l'article 34 de la loi déferée. Le grief tiré de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif doit donc être écarté.

34. Il résulte de ce qui précède que les 4° *bis*, 7° et 8° de l'article L. 743-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui ne méconnaissent pas non plus le droit d'asile, le principe d'égalité devant la loi, ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– **Sur les articles 16 et 17 :**

35. Les articles 16 et 17 rétablissent, dans une nouvelle rédaction, les articles 2493, 2494 et 2495 du code civil afin d'adapter à Mayotte les règles d'acquisition de la nationalité française à raison de la naissance et de la résidence en France.

36. L'article 2493 du code civil adapte, pour un enfant né à Mayotte, les conditions d'application des articles 21-7 et 21-11 du même code. Selon ces deux derniers articles, tout enfant né en France de parents étrangers peut acquérir la nationalité française, soit de plein droit à partir de ses dix-huit ans, soit sur réclamation à partir de treize ou seize ans, à condition d'avoir sa résidence en France et d'y avoir eu sa résidence habituelle pendant une période d'au moins cinq ans depuis, selon le cas, l'âge de huit ou onze ans. En application du nouvel article 2493, ces dispositions ne sont applicables à un enfant né à Mayotte que si, à la date de sa naissance, l'un de ses parents au moins résidait en France de manière régulière, sous couvert d'un titre de séjour, et de manière ininterrompue depuis plus de trois mois.

37. L'article 2494 du code civil précise les conditions d'application de ces nouvelles règles aux enfants nés à Mayotte avant l'entrée en vigueur de la loi déferée. Il prévoit, par renvoi à l'article 17-2 du même code, que ces règles sont applicables à ces enfants, mais qu'ils peuvent également acquérir la nationalité française si l'un de leurs parents justifie avoir résidé en France de manière régulière pendant la période de cinq ans mentionnée aux articles 21-7 et 21-11.

38. L'article 2495 du code civil définit les modalités de preuve de la nouvelle condition posée à l'article 2493. Il prévoit qu'à la demande de l'un des parents et sur présentation de justificatifs, la mention de la régularité du séjour en France au jour de la naissance de l'enfant est portée sur son acte de naissance par l'officier de l'état civil et que, en cas de refus de ce dernier, le parent peut saisir le procureur de la République afin qu'il ordonne cette mesure de publicité, en marge de l'acte.

39. Selon les députés requérants, ces dispositions remettraient en cause, à Mayotte, le droit du sol attribuant la nationalité française et méconnaîtraient ainsi les principes d'indivisibilité de la République et d'égalité devant la loi, ainsi que le droit de mener une vie familiale normale. Elles introduiraient, en outre, une discrimination en fonction de l'« *origine* », prohibée par l'article 1^{er} de la Constitution. Les dispositions transitoires applicables aux enfants nés avant l'entrée en vigueur de la loi seraient également contraires au principe d'égalité devant la loi. Les sénateurs requérants contestent eux aussi les articles 16 et 17 au regard des principes d'indivisibilité de la République et d'égalité devant la loi, mais également aux motifs qu'ils méconnaîtraient l'indivisibilité de la souveraineté nationale résultant de l'article 3 de la Constitution et l'égalité des droits fondant les relations entre la France et les peuples d'outre-mer proclamée au seizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946. Selon eux, les dispositions contestées ne pourraient, de surcroît, trouver de fondement à l'article 73 de la Constitution, faute que celui-ci autorise l'adaptation, dans un département d'outre-mer, des lois régissant la nationalité et, en tout état de cause, en l'absence de caractéristiques et contraintes particulières pouvant justifier une telle adaptation à Mayotte.

En ce qui concerne les articles 2493 et 2495 du code civil :

40. Aux termes du premier alinéa de l'article 1^{er} de la Constitution : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion... Son organisation est décentralisée* ».

41. Selon l'article 73 de la Constitution : « *Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ».

42. Les dispositions contestées de l'article 2493 du code civil instaurent une condition supplémentaire, spécifique à Mayotte, pour l'acquisition de la nationalité par un enfant né de parents étrangers, à raison de sa naissance et de sa résidence en France. En exigeant que, au moment de la naissance, l'un des parents réside en France de manière régulière et ininterrompue depuis plus de trois mois, ces dispositions instituent une différence de traitement, pour l'acquisition de la nationalité française, entre les enfants nés à Mayotte et les enfants nés sur le reste du territoire de la République.

43. En premier lieu, la population de Mayotte comporte, par rapport à l'ensemble de la population résidant en France, une forte proportion de personnes de nationalité étrangère, dont beaucoup en situation irrégulière, ainsi qu'un nombre élevé et croissant d'enfants nés de parents étrangers. Cette collectivité est ainsi soumise à des flux migratoires très importants. Ces circonstances constituent, au sens de l'article 73 de la Constitution, des « *caractéristiques et contraintes particulières* » de nature à permettre au législateur, afin de lutter contre l'immigration irrégulière à Mayotte, d'y adapter, dans une certaine mesure, non seulement les règles relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, mais aussi celles régissant l'acquisition de la nationalité française à raison de la naissance et de la résidence en France. En adoptant les dispositions contestées, le législateur a ainsi entendu tenir compte de ce que l'immigration irrégulière à Mayotte pouvait être favorisée par la perspective d'obtention de la nationalité française par un enfant né en France et par les conséquences qui en découlent sur le droit au séjour de sa famille.

44. En deuxième lieu, l'adaptation prévue par les dispositions contestées porte sur les seules règles d'acquisition de la nationalité française par un enfant né à Mayotte de parents étrangers et sans que l'un d'eux ne soit lui-même né en France. Tout en maintenant inchangés les critères d'âge et de résidence applicables à un enfant né à Mayotte de parents étrangers, ces dispositions imposent également d'établir la régularité du séjour de l'un de ses parents au moment de sa naissance, pendant une période minimale limitée à trois mois. Ces dispositions se bornent ainsi à modifier certaines conditions d'exercice du droit à l'acquisition de la nationalité française à raison de la naissance et de la résidence en France.

45. En troisième lieu, les dispositions contestées sont applicables à l'ensemble des enfants nés à Mayotte de parents étrangers, quelle que soit la nationalité de ces derniers ou leur origine géographique. Elles n'instituent ainsi aucune discrimination contraire à la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 1^{er} de la Constitution.

46. En dernier lieu, afin de faciliter la mise en œuvre de la nouvelle obligation ainsi instaurée, les dispositions de l'article 2495 du code civil permettent aux parents, par une mention sur l'acte de naissance par l'officier de l'état civil ou en marge de cet acte sur ordre du procureur de la République, de constituer, dès la naissance de l'enfant, une preuve de la régularité et de la durée de leur résidence en France.

47. Il résulte de ce qui précède que, en prévoyant la condition contestée, l'article 2493 du code civil instaure une différence de traitement qui tient compte des caractéristiques et contraintes particulières propres à Mayotte et qui est en rapport avec l'objet de la loi. Dès lors, le législateur n'a méconnu ni le principe d'égalité devant la loi, ni les exigences découlant de l'article 1^{er} de la Constitution. Il n'a pas davantage méconnu les dispositions de l'article 3 de la Constitution et du seizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, ni le droit de mener une vie familiale normale. Les griefs tirés de la violation de ces exigences constitutionnelles doivent donc être écartés.

En ce qui concerne l'article 2494 du code civil :

48. Le premier alinéa de l'article 2494 du code civil rend applicable la nouvelle condition de régularité du séjour des parents aux enfants nés à Mayotte avant l'entrée en vigueur de la loi déferée. Le second alinéa du même article instaure néanmoins une condition alternative, tirée de la résidence régulière de l'un des parents pendant la période, continue ou discontinue, de cinq ans mentionnée aux articles 21-7 et 21-11 du même code, soit la même durée que celle exigée de ces enfants quant à leur propre résidence sur le territoire national.

49. En adoptant ces dispositions, le législateur a entendu appliquer la nouvelle condition de régularité du séjour des parents au moment de la naissance à l'ensemble des enfants nés à Mayotte, y compris à ceux nés avant l'entrée en vigueur de la loi déferée. Pour ces derniers, il a cependant entendu tenir compte des difficultés, pour ceux proches d'accéder à l'âge permettant la réclamation ou l'acquisition de la nationalité française, de fournir la preuve de la situation régulière de leurs parents au moment de leur naissance.

50. Dès lors, la condition alternative de régularité du séjour des parents pendant une période de cinq ans, spécifique aux enfants nés avant l'entrée en vigueur de la loi, est justifiée par une différence de situation avec celle des enfants à naître à compter de cette entrée en vigueur. La différence de traitement qui en résulte est en rapport avec l'objet de la loi. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit donc être écarté.

51. Il résulte de tout ce qui précède que les articles 2493, 2494 et 2495 du code civil, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– **Sur certaines dispositions des articles 21 et 28 :**

52. L'article 21 est relatif aux conditions de recours contre la décision du juge des libertés et de la détention statuant sur la prolongation du maintien d'un étranger en zone d'attente. L'article 28 définit les cas dans lesquels un mineur étranger peut être placé en rétention administrative.

53. Les députés requérants reprochent à ces articles de méconnaître les dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 protégeant « *l'intérêt de l'enfant* », faute d'interdire que les mineurs étrangers puissent être placés en rétention ou en zone d'attente. Ils sont rejoints, dans leur critique de l'article 28, par les sénateurs requérants qui estiment par ailleurs que cet article méconnaît l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les sénateurs requérants demandent également au Conseil constitutionnel d'examiner la conformité à la Constitution de l'article L. 551-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile modifié par l'article 28.

En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

54. Aux termes de l'article 55 de la Constitution : « *Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie* ». Toutefois, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, lorsqu'il est saisi en application de l'article 61 de la Constitution, d'examiner la conformité d'une loi aux stipulations d'un traité ou d'un accord international. Ainsi, le grief tiré de la violation de la convention précitée ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne les autres griefs :

55. Le droit de mener une vie familiale normale résulte du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 qui dispose : « *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* ».

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

– **S'agissant de certaines dispositions de l'article 21 :**

57. Les dispositions du 1° de l'article 21 visent uniquement à allonger de six à dix heures, aux articles L. 222-5 et L. 222-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le délai pendant lequel un étranger placé en zone d'attente peut continuer d'y être maintenu provisoirement à disposition de la justice, en dépit de la décision du juge des libertés et de la détention refusant la prolongation de son maintien en zone d'attente, afin que le ministère public puisse, s'il forme appel de cette décision, saisir le premier président de la cour d'appel d'une demande tendant à voir déclarer son appel suspensif.

58. D'une part, le principe selon lequel un étranger peut être placé en zone d'attente résulte, non du 1° de l'article 21, mais des articles L. 222-1 et L. 222-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Dès lors, doit être écarté le grief tiré de ce que l'article 21 méconnaîtrait les exigences constitutionnelles précitées, en n'interdisant pas le placement d'un mineur en zone d'attente.

59. D'autre part, la fixation à dix heures du délai pendant lequel un étranger peut être maintenu en zone d'attente en dépit de la décision contraire du juge judiciaire, qui ne saurait être étendu au-delà, ne méconnaît pas les exigences constitutionnelles précitées.

60. Il résulte de ce qui précède que le mot « *dix* » figurant à la seconde phrase de l'article L. 222-5 et à la deuxième phrase du second alinéa de l'article L. 222-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– **S'agissant de certaines dispositions de l'article 28 :**

61. En premier lieu, l'article 28 modifie l'article L. 551-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile afin d'interdire le placement en rétention d'un mineur, sous réserve des trois hypothèses prévues par la rédaction en vigueur de cet article : lorsqu'il accompagne un étranger lui-même placé en rétention qui n'a pas respecté les conditions d'une précédente mesure d'assignation à résidence ; lorsque l'étranger qu'il accompagne a pris la fuite ou opposé un refus à l'occasion de la mise en œuvre d'une mesure d'éloignement ; ou lorsque, en considération de l'intérêt du mineur, le placement en rétention de l'étranger qu'il accompagne est limité aux quarante-huit heures précédant le départ programmé et qu'il préserve l'intéressé et le mineur des contraintes liées aux nécessités du transfert.

62. D'une part, le placement en rétention du mineur, dans ces trois hypothèses, est justifié par la volonté de ne pas le séparer de l'étranger majeur qu'il accompagne. D'autre part, les deux premières hypothèses correspondent à des situations où le risque d'un refus, par l'étranger majeur, de l'exécution de la mesure d'éloignement, qui est préjudiciable à la sauvegarde de l'ordre public, est, compte tenu de son comportement passé, particulièrement élevé. La dernière hypothèse correspond à une situation où le placement en rétention est limité à quarante-huit heures et justifié par la rigueur plus grande, au regard de l'intérêt du mineur et de l'étranger, que pourraient constituer les contraintes liées aux nécessités du transfert en vue de l'exécution de la mesure d'éloignement. L'intérêt supérieur de l'enfant doit, notamment au regard des conditions de la rétention, faire l'objet d'une attention particulière dans la mise en œuvre de ces mesures.

63. Il résulte de ce qui précède que la conciliation ainsi opérée par le législateur entre, d'une part, l'intérêt qui s'attache, pour le mineur, à ne pas être placé en rétention et, d'autre part, l'inconvénient d'être séparé de celui qu'il accompagne ou les exigences de la sauvegarde de l'ordre public n'est pas contraire aux exigences constitutionnelles rappelées aux paragraphes 55 et 56.

64. En second lieu, la conformité à la Constitution des termes d'une loi promulguée ne peut être utilement contestée, dans le cadre de l'article 61 de la Constitution, qu'à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine. L'article 28 ne modifie pas les trois hypothèses définies à l'article L. 551-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dans lesquelles un mineur est susceptible d'être placé en rétention. Il s'ensuit que les conditions pour que le Conseil constitutionnel puisse examiner, dans le cadre de l'article 61 de la Constitution, une disposition législative déjà promulguée ne sont pas remplies.

65. Il résulte de tout ce qui précède que le premier alinéa du paragraphe III *bis* de l'article L. 551-1 du même code, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– **Sur certaines dispositions des articles 23 et 29 :**

66. L'article 23 modifie notamment l'article L. 511-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour préciser les situations caractérisant un risque de fuite d'un étranger justifiant que l'administration prononce à son encontre l'obligation de quitter sans délai le territoire français. L'article 29 modifie, à l'article L. 552-7 du même code, les conditions de prolongation d'une mesure de rétention administrative prise à l'encontre d'un étranger sous le coup d'une mesure d'éloignement.

67. Les députés et les sénateurs requérants dénoncent l'atteinte portée à la liberté individuelle par l'allongement à quatre-vingt-dix jours de la durée maximale de rétention d'un étranger, prévu par l'article 29. Les députés requérants font par ailleurs valoir qu'il résulterait de cet allongement une méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines. Il en irait de même de l'ajout par le législateur à l'article 23, de nouveaux cas de risques de fuite susceptibles de donner lieu au placement en rétention d'un étranger. Enfin, selon eux, faute d'interdire qu'une même personne puisse faire l'objet de deux placements en rétention successifs au titre de l'article L. 511-1, les dispositions contestées seraient entachées d'incompétence négative.

En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines :

68. Selon l'article 8 de la Déclaration de 1789 : « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* ». Les principes ainsi énoncés ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions pénales mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition.

69. Ni les dispositions contestées du *b* du 8° de l'article 29, relatives à la durée maximale du placement en rétention administrative, ni celles du 2° de l'article 23, relatives aux cas de risques de fuite susceptibles de justifier le prononcé d'une obligation de quitter le territoire sans délai et, sous certaines conditions, le placement en rétention administrative, n'instituent une sanction ayant le caractère d'une punition. Par suite, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration de 1789 doit être écarté.

En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance de la liberté individuelle :

70. Le placement en rétention d'un étranger qui ne peut quitter immédiatement le territoire doit respecter le principe, résultant de l'article 66 de la Constitution, selon lequel la liberté individuelle ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit pas nécessaire. Il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public nécessaire à la sauvegarde de droits et principes de valeur constitutionnelle et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties. Au nombre de celles-ci figure la liberté individuelle dont l'article 66 de la Constitution confie la protection à l'autorité judiciaire. Les atteintes portées à l'exercice de ces libertés doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis.

71. Il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, d'adopter des dispositions nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, dès lors que, dans l'exercice de ce pouvoir, il ne prive pas de garanties légales des exigences constitutionnelles.

72. L'article L. 552-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa rédaction résultant de l'article 29, prévoit que la mesure de rétention administrative peut être prolongée une première fois pour vingt-huit jours. Elle peut ensuite l'être également une seconde fois, pour trente jours, en cas d'urgence absolue ou de menace d'une particulière gravité pour l'ordre public, ou lorsque l'impossibilité d'exécuter la mesure d'éloignement résulte de certaines manœuvres de l'intéressé, du défaut ou de la délivrance tardive de documents de voyage par le consulat dont relève ce dernier ou de l'absence de moyens de transport. A titre exceptionnel, la mesure peut ensuite être prolongée une troisième ou une quatrième fois pour quinze jours, lorsque l'étranger a fait obstruction à l'exécution d'office de la mesure d'éloignement ou présenté, dans le seul but de faire échec à cette mesure, une demande de protection ou une demande d'asile dilatoire, ou lorsque la mesure d'éloignement n'a pu être exécutée en raison du défaut de délivrance des documents de voyage et qu'il est établi par l'autorité administrative compétente que cette délivrance doit intervenir à bref délai. La dernière phrase de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 552-7 prévoit que la durée totale de la rétention ne peut dépasser dans le cas général quatre-vingt-dix jours.

73. En premier lieu, d'une part, en vertu de l'article L. 551-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le placement d'un étranger en rétention administrative, dans l'attente de l'exécution de la mesure d'éloignement dont il fait l'objet, ne peut être justifiée que par l'absence de garanties de représentation effectives

propres à prévenir le risque de fuite mentionné au 3° du paragraphe II de l'article L. 511-1. D'autre part, en vertu de l'article L. 554-1 du même code, un étranger ne peut être maintenu en rétention que pour le temps strictement nécessaire à son départ, l'administration devant exercer toute diligence à cet effet.

74. En deuxième lieu, la mesure de rétention ne peut à chaque fois être prolongée que sur l'autorisation du juge judiciaire, dans les conditions définies par la loi.

75. En dernier lieu, l'autorité judiciaire conserve la possibilité d'interrompre à tout moment la prolongation du maintien en rétention, de sa propre initiative ou à la demande de l'étranger, lorsque les circonstances de droit ou de fait le justifient.

76. Sous la réserve énoncée au paragraphe précédent, l'atteinte à la liberté individuelle qui résulte de l'allongement à quatre-vingt-dix jours de la durée maximale de la rétention administrative d'un étranger est adaptée, nécessaire et proportionnée à l'objectif de prévention des atteintes à l'ordre public poursuivi par le législateur. Le grief tiré de la méconnaissance de la liberté individuelle doit donc être écarté.

77. Il résulte de toute ce qui précède que le 2° de l'article 23 et, sous la réserve énoncée au paragraphe 75 les mots « *quatre-vingt-dix jours* » figurant à la dernière phrase de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 552-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui ne sont pas entachés d'incompétence négative et qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– **Sur certaines autres dispositions de l'article 24 :**

78. Afin de tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel du 1^{er} juin 2018 mentionnée ci-dessus, le 3° de l'article 24 donne une nouvelle rédaction au paragraphe IV de l'article L. 512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui est relatif aux conditions dans lesquelles le tribunal administratif statue sur un recours contre une obligation de quitter le territoire français notifiée à un étranger détenu.

79. Les sénateurs requérants soutiennent qu'en ne prolongeant pas le bref délai de quarante-huit heures accordé à l'étranger détenu pour former un recours contre une obligation de quitter le territoire français notifiée sans que soit accordé un délai de départ volontaire, quelle que soit sa situation, le législateur a méconnu le droit à un recours juridictionnel effectif.

80. Lorsqu'il fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français sans délai de départ, un étranger détenu dispose, en vertu du paragraphe II de l'article L. 512-1, d'un délai de quarante-huit heures pour former son recours. Il résulte de la combinaison des paragraphes I, I *bis* et II de cet article que le juge dispose d'un délai de trois mois ou de six semaines, selon les cas, pour statuer. Toutefois, en vertu des dispositions contestées, lorsque l'administration, en cours d'instance, informe le juge que le détenu est susceptible d'être libéré avant que sa décision n'intervienne, il statue dans un délai maximum de huit jours à compter de cette information.

81. En adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu assurer l'exécution de l'obligation de quitter le territoire français et éviter qu'un étranger détenu, objet d'une telle mesure, doive, à l'issue de sa détention, être placé en rétention administrative le temps que le juge se prononce sur son recours.

82. D'une part, les dispositions contestées ne s'appliquent que dans l'hypothèse d'une libération imminente du détenu. Dans les autres cas, le juge statue dans les délais de droit commun. D'autre part, lorsque l'intéressé ne dispose que de quarante-huit heures pour former son recours, il peut, à l'appréciation du juge, pendant le délai accordé à ce dernier pour statuer, présenter tous éléments à l'appui de son recours. En outre, en vertu du premier alinéa du paragraphe IV, dès la notification de l'obligation de quitter le territoire français, le détenu est informé de la possibilité de demander, avant même l'introduction de son recours, l'assistance d'un interprète et d'un conseil. Le législateur a ainsi opéré une conciliation équilibrée entre le droit à un recours juridictionnel effectif et l'objectif poursuivi par le législateur d'éviter le placement de l'étranger en rétention administrative à l'issue de sa détention.

83. Il résulte de ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif doit être écarté.

84. Le paragraphe IV de l'article L. 512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– **Sur l'article 26 :**

85. L'article 26 insère un nouveau deuxième alinéa à l'article L. 513-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Cet alinéa prévoit que l'étranger faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français, auquel un délai de départ volontaire a été accordé en application du paragraphe II de l'article L. 511-1 du même code, peut être contraint à résider dans un lieu désigné par l'autorité administrative.

86. Les sénateurs requérants reprochent à ces dispositions de permettre d'imposer un lieu de résidence à un étranger à qui l'administration a pourtant accordé un délai de départ volontaire pour quitter le territoire, sans donc qu'il constitue une menace pour l'ordre public ou que fassent défaut des garanties de représentation suffisantes. Il en résulterait une violation de la liberté d'aller et de venir, du droit au respect de la vie privée et du droit de mener une vie familiale normale.

87. Aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national. Les conditions de leur entrée et de leur séjour peuvent être restreintes par des mesures de police administrative conférant à l'autorité publique des pouvoirs étendus et reposant sur des règles spécifiques. Il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le respect des droits et libertés reconnus à toutes les personnes qui résident sur le territoire de la République. Parmi ces droits et libertés figurent la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, le droit au

respect de la vie privée protégé par l'article 2 de cette déclaration, et le droit de mener une vie familiale normale, qui résulte du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

88. Les dispositions contestées permettent d'obliger un étranger, soumis à une obligation de quitter le territoire français et bénéficiant d'un délai de départ volontaire, à résider dans un lieu déterminé par l'administration. Leur application est susceptible de se cumuler avec celle du premier alinéa de l'article L. 513-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui permet d'astreindre l'étranger à se présenter à l'autorité administrative ou aux services de police ou aux unités de gendarmerie pour y indiquer ses diligences dans la préparation de son départ. Les dispositions contestées autorisent également l'administration à prescrire à l'étranger la remise de son passeport ou de tout autre document justificatif de son identité, dans les conditions prévues à l'article L. 611-2 du même code. Si l'étranger se soustrait à ces nouvelles obligations, l'autorité administrative peut, en application du dernier alinéa du paragraphe II de l'article L. 511-1, l'obliger à quitter sans délai le territoire français, ce qui peut alors entraîner son assignation à résidence ou son placement en rétention en application, respectivement, du 5° de l'article L. 561-2 et de l'article L. 551-1.

89. En premier lieu, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu renforcer le suivi de l'exécution des mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière bénéficiant d'un délai de départ volontaire. Il a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public.

90. En deuxième lieu, les dispositions contestées n'autorisent ni la définition d'un périmètre de circulation restreint ni la fixation de plages horaires pendant lesquelles l'intéressé devrait se maintenir au lieu défini par l'administration. Si leur application peut se cumuler avec celle du premier alinéa de l'article L. 513-4 mentionné ci-dessus, elles ne sont assorties d'aucune obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, à la différence des mesures d'assignation à résidence prévues aux articles L. 561-1 et L. 561-2. Il en résulte que les dispositions contestées instaurent une simple obligation de fixer sa résidence en un lieu déterminé par l'administration.

91. En dernier lieu, la durée de cette obligation ne peut excéder le délai de départ volontaire, lequel est en principe fixé au maximum à trente jours à compter de la notification de l'obligation de quitter le territoire français, un délai supérieur ne pouvant être retenu qu'à titre exceptionnel, en application du premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 511-1, s'il apparaît nécessaire de tenir compte de circonstances propres à chaque cas.

92. Il résulte de ce qui précède que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur n'a pas opéré une conciliation manifestement déséquilibrée entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir, le droit au respect de la vie privée et le droit de mener une vie familiale normale. Les griefs tirés de la méconnaissance de ces exigences constitutionnelles doivent donc être écartés.

93. Le deuxième alinéa de l'article L. 513-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est donc conforme à la Constitution.

– **Sur certaines dispositions de l'article 35 :**

94. L'article 35 renforce les mesures de contrôle et de sanction en ce qui concerne la police des étrangers, notamment la vérification de leur droit de séjour et de circulation sur le territoire français. Le d du 1° du paragraphe I modifie la deuxième phrase du neuvième alinéa du paragraphe I de l'article L. 611-1-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile afin de porter de seize à vingt-quatre heures la durée maximale de la retenue d'un étranger aux fins de vérification de son droit de circulation ou de séjour sur le territoire français.

95. Les députés requérants soutiennent que cette extension de la durée maximale de la retenue en matière de droit des étrangers violerait la liberté individuelle et la liberté d'aller et de venir.

96. En premier lieu, le procureur de la République est informé, dès le début de la mesure, de la retenue d'un étranger décidée en application de l'article L. 611-1-1 aux fins de vérification de son droit de circulation ou de séjour sur le territoire français et il peut y mettre fin à tout moment.

97. En deuxième lieu, l'étranger placé en retenue est informé dans une langue qu'il comprend ou dont il est raisonnable de supposer qu'il la comprend des motifs de son placement en retenue et de la durée maximale de la mesure. Il est également informé de ses droits d'être assisté par un interprète et par un avocat, y compris pendant ses auditions, d'être examiné par un médecin, de prévenir à tout moment sa famille et toute personne de son choix et d'avertir ou de faire avertir les autorités consulaires de son pays.

98. En dernier lieu, l'étranger ne peut être retenu que pour le temps strictement exigé par l'examen de son droit de circulation ou de séjour et, le cas échéant, le prononcé et la notification des décisions administratives applicables. Lorsque l'étranger a été retenu préalablement aux fins de vérification d'identité en application de l'article 78-3 du code de procédure pénale, la durée de la retenue effectuée en application de ce même article 78-3 s'impute sur celle de la retenue pour vérification du droit de séjour.

99. Il résulte de ce qui précède qu'en fixant à vingt-quatre heures, et non au-delà, la durée maximale de la retenue prévue à l'article L. 611-1-1, le législateur a assuré entre la protection de la liberté individuelle et de la liberté d'aller et de venir et l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de l'ordre public, une conciliation qui n'est pas déséquilibrée.

100. Le mot « *vingt-quatre* » figurant au neuvième alinéa du paragraphe I de l'article L. 611-1-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– **Sur certaines dispositions de l'article 38 :**

101. L'article 38 modifie l'article L. 622-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui prévoit plusieurs exemptions pénales en faveur des personnes mises en cause sur le fondement du délit d'aide au

séjour irrégulier d'un étranger prévu à l'article L. 622-1 du même code. En particulier, afin de tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 6 juillet 2018 mentionnée ci-dessus, les 1^o et 3^o de l'article 38 étendent ces exemptions pénales aux personnes poursuivies au titre du délit d'aide à la circulation irrégulière d'un étranger.

102. Les sénateurs requérants font grief à ces dispositions de ne pas étendre ces exemptions pénales aux personnes poursuivies pour le délit d'aide à l'entrée en France, alors pourtant qu'une telle aide peut être apportée à titre purement humanitaire. Il en résulterait une violation du principe de fraternité.

103. Aux termes de l'article 2 de la Constitution : « *La devise de la République est "Liberté, Egalité, Fraternité"* ». La Constitution se réfère également, dans son préambule et dans son article 72-3, à l'« *idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité* ». Il en ressort que la fraternité est un principe à valeur constitutionnelle.

104. Il découle du principe de fraternité la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire national.

105. Il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre le principe de fraternité et la sauvegarde de l'ordre public.

106. Il résulte de la combinaison de l'article L. 622-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et des dispositions contestées que toute aide apportée à un étranger afin de faciliter ou de tenter de faciliter son entrée sur le territoire national est sanctionnée pénalement, quelles que soient la nature de cette aide et la finalité poursuivie.

107. Ainsi que le Conseil constitutionnel l'a jugé au paragraphe 12 de sa décision du 6 juillet 2018, l'aide apportée à l'étranger pour son entrée irrégulière en France a nécessairement pour conséquence, à la différence de celle apportée pour sa circulation ou son séjour, de faire naître une situation illicite. Il est donc loisible au législateur de réprimer ce délit, dès lors que, en application de l'article 122-7 du code pénal, n'est pas pénalement responsable la personne qui, face à un danger actuel ou imminent qui menace autrui, accomplit un acte nécessaire à la sauvegarde de la personne, à moins d'une disproportion entre les moyens employés et la gravité de la menace.

108. Par conséquent, en n'instituant pas d'exemption pénale en cas d'aide à l'entrée irrégulière en France d'un étranger, même si celle-ci est apportée dans un but humanitaire, le législateur n'a pas opéré une conciliation manifestement déséquilibrée entre le principe de fraternité et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public.

109. Dès lors, les mots « *à la circulation ou au séjour irréguliers* » figurant aux premier et dernier alinéas de l'article L. 622-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– **Sur les dispositions dont la place dans la loi déferée est contestée :**

110. Les sénateurs requérants soutiennent qu'ont été introduits en nouvelle lecture, en violation de l'article 45 de la Constitution, le paragraphe I de l'article 15 et le 4^o de l'article 52.

111. Il ressort de l'économie de l'article 45 de la Constitution et notamment de la première phrase de son premier alinéa, selon laquelle : « *Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique* », que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion. Toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle.

112. Le paragraphe I de l'article 15 modifie le paragraphe II de l'article L. 349-2 du code de l'action sociale et des familles afin de prévoir que les centres provisoires d'hébergement participent aux actions d'intégration des étrangers réfugiés.

113. Le 4^o de l'article 52 autorise le Gouvernement à prévoir, par ordonnance, « *les dispositions répartissant les compétences, au sein de la juridiction administrative, en matière de contentieux des décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et de contentieux du droit de se maintenir sur le territoire français prévu aux articles L. 743-3, L. 743-4 et L. 571-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ainsi que les dispositions permettant d'organiser, devant la Cour nationale du droit d'asile, des procédures d'urgence* ».

114. Les amendements dont sont issues les dispositions précitées ont été introduits en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale. Ces adjonctions n'étaient pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion. Elles n'étaient pas non plus destinées à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle. Adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires.

– **Sur la place d'autres dispositions dans la loi déferée :**

115. Aux termes de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : « *Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ».

116. L'article 42 prolonge l'autorisation d'exercer la médecine accordée à certains praticiens étrangers.

117. L'article 72 impose au Gouvernement de définir certaines orientations et un plan d'actions pour la prise en compte de certains mouvements migratoires.

118. Introduites en première lecture, ces dispositions ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. Adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires.

– **Sur les autres dispositions :**

119. Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune autre question de conformité à la Constitution et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la présente décision.

Le Conseil constitutionnel décide :

Art. 1^{er}. – Le paragraphe I de l'article 15, l'article 42, le 4^o de l'article 52 et l'article 72 de la loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie sont contraires à la Constitution.

Art. 2. – Sous la réserve énoncée au paragraphe 75, les mots « *quatre-vingt-dix jours* » figurant à la dernière phrase de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 552-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa rédaction résultant de l'article 29 de la même loi, sont conformes à la Constitution.

Art. 3. – Sont conformes à la Constitution les dispositions suivantes :

- les mots « *quatre-vingt-dix* » figurant au 3^o du paragraphe III de l'article L. 723-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa rédaction résultant de l'article 6 de la même loi ;
- les mots « *par tout moyen garantissant la confidentialité et la réception personnelle par le demandeur* » figurant à la première phrase du premier alinéa de l'article L. 723-6 du même code et la seconde phrase du sixième alinéa du même article, dans sa rédaction résultant de l'article 6 de la même loi ;
- le *c* du 2^o du paragraphe I de l'article 8 de la même loi ;
- les 1^o et 2^o de l'article 20 de la même loi ;
- le troisième alinéa du *b* du 2^o de l'article 24 de la même loi ;
- les 4^o *bis*, 7^o et 8^o de l'article L. 743-2 du même code, dans sa rédaction résultant de l'article 12 de la même loi ;
- les articles 2493, 2494 et 2495 du code civil, dans leur rédaction résultant des articles 16 et 17 de la même loi ;
- le mot « *dix* » figurant à la seconde phrase de l'article L. 222-5 et à la deuxième phrase du second alinéa de l'article L. 222-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans leur rédaction résultant de l'article 21 de la même loi ;
- le 2^o de l'article 23 de la même loi ;
- le paragraphe IV de l'article L. 512-1 du même code, dans sa rédaction résultant de l'article 24 de la même loi ;
- le deuxième alinéa de l'article L. 513-4 du même code, dans sa rédaction résultant de l'article 26 de la même loi ;
- le premier alinéa du paragraphe III *bis* de l'article L. 551-1 du même code, dans sa rédaction résultant de l'article 28 de la même loi ;
- le mot « *vingt-quatre* » figurant au neuvième alinéa du paragraphe I de l'article L. 611-1-1 du même code, dans sa rédaction résultant de l'article 35 de la même loi ;
- les mots « *à la circulation ou au séjour irréguliers* » figurant aux premier et dernier alinéas de l'article L. 622-4 du même code, dans sa rédaction résultant de l'article 38 de la même loi.

Art. 4. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 6 septembre 2018, où siégeaient : M. Laurent FABIUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Valéry GISCARD d'ESTAING, Jean-Jacques HYEST, Lionel JOSPIN, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 6 septembre 2018.