

Paris, le 27 décembre 2023



Les Sénateurs soussignés

à

Monsieur le Président  
Mesdames et Messieurs les Membres  
du Conseil Constitutionnel  
2, rue Montpensier

75001 PARIS

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Nous avons l'honneur de vous communiquer le recours des signataires portant sur la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Patrick Kanner  
Président du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain

Cécile Cukierman  
Présidente du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et Écologiste - Kanaky

Guillaume Gontard  
Président du groupe Écologiste - Solidarité et Territoires

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les membres  
du Conseil constitutionnel  
2, rue de Montpensier  
75001 PARIS

Paris, le 27 décembre 2023

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,

Nous avons l'honneur de vous déférer, conformément au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, telle qu'elle a été adoptée conformément à l'article 45, alinéa 3 de la Constitution, par le Sénat, puis par l'Assemblée nationale le 19 décembre 2023.

1. Comme l'enseignait Mirabeau, *« si les rhéteurs parlent pour vingt-quatre heures, les législateurs parlent pour le temps »*.

Nous espérons nous montrer digne de la fonction que la Constitution nous attribue et du mandat que les électeurs nous ont confié en dénonçant la pléthore d'inconstitutionnalités que connaît la loi que nous vous déférons, que les législateurs que nous sommes avons identifiée dès la discussion parlementaire et que le juge constitutionnel que vous êtes pourrez sanctionner, rappelant ainsi ce que nous savons depuis près de quarante ans : la loi *« n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution »* (décision n° 85-197 DC du 23 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, consid. 27*).

2. Comme ce fut le cas il y a exactement trente ans lorsque vous était déférée la loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France, nous tenons à souligner à titre liminaire que la loi adoptée le 19 décembre dernier marque une rupture profonde avec la tradition républicaine relative au régime d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.

Fait qui est loin d'être anecdotique, s'il s'agit du 117<sup>e</sup> texte adopté depuis 1945 portant réforme de l'immigration, il s'agit bien du premier qui est largement adopté avec les voix de l'extrême-droite, dont les prises de position en cette matière sont loin d'être au-dessus de tout soupçon constitutionnel.

Cette loi porte ainsi des atteintes particulièrement excessives au droit de mener une vie familiale normale et introduit de fortes discriminations, au seul motif que l'on est étranger.

Telle n'est pas notre tradition républicaine.

Tel n'est pas ce que permet notre Constitution.

Tel est ce que vous constaterez, en vous prononçant sur les nombreux griefs que nous soulevons à l'encontre de cette loi, tant à l'égard de la procédure (I), que sur le fond (II).

## I. SUR LA PROCEDURE

3. L'article 45, al. 1<sup>er</sup> de la Constitution prévoit que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ». Ainsi, pour être recevable en première lecture, un amendement doit présenter un lien au moins indirect avec le texte déposé devant la première assemblée saisie ou avec le texte qu'elle a adopté et qui est transmis à la seconde assemblée saisie.

Pour apprécier le lien au moins indirect avec le texte, au stade de la première lecture, il semblerait que vous vous attachiez, d'abord, à apprécier s'il existe un lien direct entre la disposition introduite et le texte déposé ou transmis et, ensuite, à rechercher s'il peut exister un lien indirect, le cas échéant à partir des travaux préparatoires (*décision n° 2010-607 DC du 10 juin 2010, Loi relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée, consid. 6, ainsi que l'analyse de Georges Bergougnous, « Exercice du droit d'amendement en 1<sup>re</sup> lecture : incidences constitutionnelles d'une modification sémantique », in Constitutions 2010, p. 377*).

Votre jurisprudence récente en la matière paraît toutefois plus stricte en ce que vous n'opérez plus en deux temps et ne vous référez guère aux travaux préparatoires : une adjonction opérée en première lecture et dépourvue de lien indirect avec le projet de loi initial est déclarée contraire à la Constitution (*décision n° 2015-719 DC du 13 août 2015, Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne, consid. 38*).

Encore plus récemment et dans le prolongement de cette dernière jurisprudence, vous avez fait évoluer la forme de vos motivations justifiant une censure d'un cavalier législatif, sans que cette évolution formelle n'ait d'incidence sur votre appréciation matérielle de ce que constitue ou non un tel cavalier (*décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, Loi d'orientation des mobilités, consid. 55 et s.*).

Ainsi, « *ce contrôle s'exerce au regard du contenu du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie – l'exposé des motifs, le titre du projet ou l'intitulé de ses parties ne venant*

*éventuellement que conforter ce contenu sans être décisifs pour son appréciation » (Jean Maïa, « Le contrôle des cavaliers législatifs, entre continuité et innovations », in Titre VII. Les Cahiers du Conseil constitutionnel n° 3 et n° 4, octobre 2019 – avril 2020, p. 23).*

4. Vous appréciez strictement la nature indirecte du lien avec le texte.

En effet, à propos d'une loi relative à la procédure pénale, vous censurez des dispositions concernant l'obligation d'informer une victime de la possibilité de saisir le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions, la possibilité, pour une juridiction, d'ordonner le huis clos pour l'audition de témoins pour le jugement de certains crimes ou, lorsqu'elle prescrit à une personne condamnée pour un délit passible d'une peine d'emprisonnement d'accomplir un stage de citoyenneté, de prononcer cette peine en l'absence du prévenu à l'audience.

Quoique affectant la procédure pénale, au moins dans une certaine mesure, ces dispositions ne présentaient pas de lien, même indirect, avec le projet de loi initial dont l'objet était d'adapter « la procédure pénale au droit de l'Union européenne » (décision n° 2015-719 DC du 13 août 2015, précitée).

De même, à propos de la loi relative à l'égalité et la citoyenneté, vous avez censuré des dispositions qui concernaient la dématérialisation de la procédure d'acquisition de la nationalité française par déclaration de nationalité ou décision de l'autorité publique, la procédure permettant aux associations de saisir le préfet afin qu'il se prononçât sur leur caractère d'intérêt général ou celle de parrainage républicain. Malgré leur proximité avec le sujet de la loi, elles sont toutes dépourvues de lien, même indirect, « avec celles qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale » (décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, § 155).

Récemment encore, vous avez déclaré contraire à l'article 45 de la Constitution, faute de lien, même indirect, « avec celles qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau du Sénat », des dispositions de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice. L'une d'entre elles permettaient aux huissiers de justice d'accéder aux boîtes aux lettres dans les immeubles d'habitation (décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, § 394).

Dans la première décision par laquelle vous avez fait évoluer la formalisation et la motivation du contrôle des cavaliers, vous avez également considéré que l'article qui prévoyait « la remise au Parlement d'un rapport d'information relatif à la taxation du secteur aérien en France et dans les autres pays de l'Union européenne », introduit en première lecture, ne présentait pas de lien, même indirect, avec le projet de loi d'orientation des mobilités, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie. En particulier, il ne présentait pas de lien avec un article qui modifiait « les objectifs de la programmation des investissements de l'État dans les transports, **sans concerner le secteur aérien** » (décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, précitée, § 58).

Enfin, vous veillez à préciser systématiquement que vous vous reportez au texte « déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale » ou « déposé sur le bureau du Sénat », s'agissant toujours de la

première assemblée saisie. Il faut en déduire que la nature du lien s'apprécie au regard du projet de loi tel qu'il est déposé sur le bureau de la première assemblée saisie et non tel qu'il résulte des délibérations de cette dernière (*Jean Maïa, « Le contrôle des cavaliers législatifs », précité, pp. 22 et s.*).

5. Le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, tel que déposé sur le bureau du Sénat, première assemblée saisie, le 1<sup>er</sup> février 2023, comportait vingt-sept articles, répartis en six Titres.

La Commission des Lois du Sénat et, avant elle, le Conseil d'État ont cerné son objet.

Selon le rapport de la Commission des Lois :

*« Le périmètre indicatif du projet de loi n° 304 (2022-2023) pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration [...] incluait les dispositions relatives :*

*« - aux règles d'entrée et de séjour des étrangers sur le territoire national ;*

*« - à la politique d'accompagnement et d'intégration des étrangers ;*

*« - aux modalités d'accès au marché du travail et à l'activité professionnelle des étrangers ;*

*« - à la prévention de l'immigration irrégulière ainsi qu'à l'édition et à l'exécution des mesures administratives et judiciaires d'éloignement ;*

*« - aux modalités de recueil, d'instruction et de jugement des demandes d'asile ;*

*« - aux contrôles et aux sanctions visant les personnes facilitant l'entrée ou le séjour, offrant des logements indignes ou employant des étrangers en situation irrégulière ;*

*« - aux procédures contentieuses applicables en matière de droit des étrangers et à l'organisation des juridictions administratives et judiciaires pour le traitement des requêtes. »*

*Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration (procédure accélérée), par Muriel Jourda et M. Philippe Bonnecarrère, n° 433 (session ordinaire 2022-2023), pp. 263 et 264*

Cette appréciation, qui, en tout état de cause, ne saurait vous lier, rejoint celle du Conseil d'État. Dans son avis du 26 janvier 2023, il a relevé que le projet de loi comporte « des mesures destinées à améliorer l'intégration des étrangers et faciliter leur accès à des emplois pour lesquels il existe des difficultés de recrutement » (*Conseil d'État, Avis sur un projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, n° 406543, 26 janvier 2023, § 2*).

Il fait du respect des principes de la République, tels qu'ils résultent de la loi du 24 août 2021, « une condition de délivrance des titres de séjour, leur méconnaissance étant, le cas échéant, sanctionnée par des décisions de non renouvellement ou de retrait des titres ; il facilite l'expulsion ou

*la reconduite à la frontière des étrangers protégés qui présentent une menace grave pour l'ordre public » (ibidem).*

*Il « vise à renforcer le contrôle de l'immigration, notamment par des mesures de lutte contre l'immigration irrégulière, par une aggravation la répression contre les passeurs, la création d'une amende administrative en cas d'infraction à l'interdiction d'employer un étranger non autorisé à travailler ou encore par l'autorisation du recours à la contrainte pour le relevé des empreintes digitales des demandeurs d'asile à la frontière » (ibidem).*

*Enfin, il comporte « une réforme importante de l'organisation et du contentieux de l'asile devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), [...] de même qu'une simplification et une clarification du contentieux des étrangers » (ibidem).*

6. Les articles 3 à 6 ont été insérés par des amendements sénatoriaux, en première lecture.

L'article 3 de la loi déferée modifie le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile afin de durcir les conditions du regroupement familial.

L'article 4 impose à l'étranger pouvant être autorisé à séjourner en France au titre du regroupement familial de justifier d'une connaissance minimale de la langue française.

L'article 5 de la loi déferée renforce les pouvoirs du maire d'une commune de résidence d'un étranger ou de celle où il envisage de s'établir pour vérifier ses conditions de logement et de ressources.

L'article 6 de la loi déferée augmente le nombre de conditions qu'un étranger doit remplir pour pouvoir obtenir une carte de séjour temporaire portant la mention « *vie privée et familiale* », dès lors qu'il est marié avec un ressortissant français.

Toutes ces dispositions sont relatives au regroupement familial.

Si le projet de loi déposé sur le Bureau du Sénat comportait des dispositions relatives au droit d'entrée et de séjours des étrangers en France, aucune ne concernait le regroupement familial.

Nous sommes ainsi dans un cas identique à votre jurisprudence censurant des dispositions relatives au secteur aérien dans la loi d'orientation des mobilités, qui comportait des dispositions analogues, sans concerner toutefois le secteur aérien (*supra*, § 4).

Par conséquent, les articles 3 à 6 de la loi déferée ne présentent aucun lien, même indirect, avec le projet de loi déposé sur le bureau du Sénat, première assemblée saisie, le 1<sup>er</sup> février 2023.

Il ont donc également été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution et devront lui être déclarés contraires.

7. Les articles 24, 25 et 26 ont été insérés par des amendements sénatoriaux, en première lecture. L'article 81 reprend, au stade de la commission mixte paritaire, un article 2 *ter* C, inséré en première lecture, par amendement sénatorial.

L'article 24 modifie l'article 25 du code civil, relatif à la déchéance de nationalité, pour y ajouter un cas supplémentaire dans lequel elle pourrait être prononcée.

L'article 25 modifie l'article 21-7 du code civil, relatif aux conditions d'acquisition de la nationalité française à sa majorité, pour un enfant né en France, de parents étrangers.

L'article 26 modifie l'article 21-27 du code civil, relatif aux restrictions d'acquisition de la nationalité française, dès lors que la personne concernée aurait fait l'objet d'une condamnation définitive pour crime.

L'article 81 modifie l'article 2493 du code civil, relatif aux règles d'acquisition de la nationalité française à Mayotte et ajoute des Livres VI et VII au même code pour restreindre ces conditions pour les enfants nés dans la collectivité territoriale de Guyane ou à Saint-Martin.

Ces quatre articles concernent donc les règles d'acquisition de la nationalité française.

Or aucune disposition du projet de loi, dans sa version déposée sur le bureau du Sénat, première assemblée saisie, n'était relative à cet objet. Par conséquent, ces articles ne présentent aucun lien, même indirect, avec le projet de loi déposé sur le bureau du Sénat, première assemblée saisie, le 1<sup>er</sup> février 2023.

Ils ont donc été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution et devront lui être déclarés contraires.

8. L'article 17 a également été inséré par amendement sénatorial, en première lecture. Son objet est de rétablir le délit de séjour irrégulier, supprimé par la loi du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées (*JORF du 1<sup>er</sup> janvier 2013, article 8*).

Il s'agissait alors notamment de se conformer à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne (*CJUE 28 avril 2011, aff. C-61/11 PPU, El Dridi c./ Italie*).

L'article 17 de la loi déférée introduit une mesure strictement pénale, qui ne présente aucun lien, même indirect, avec le projet de loi initialement déposé sur le bureau du Sénat.

En particulier, s'agissant de la pénalisation du séjour irrégulier, il ne saurait présenter un lien, même indirect, avec les dispositions relatives à la « *prévention* » de l'immigration irrégulière, prévues par le Titre III du projet de loi initial, qui étaient destinées à « *sanctionner l'exploitation des migrants et [à] contrôler les frontières* ».

En effet, les sanctions ainsi prévues concernaient les passeurs ou les employeurs, l'étranger étant alors victime de leurs agissements et non l'auteur lui-même d'un fait pouvant être pénalement sanctionné.

De même, il ne saurait présenter de lien avec les dispositions relatives à la simplification des « règles du contentieux relatif à l'entrée, au séjour et à l'éloignement des étrangers », telles qu'elles figuraient au Titre V du projet de loi initial.

En effet, ces règles concernent les procédures du « contentieux administratif » (Chapitre 1<sup>er</sup>) et du « contentieux judiciaire » (Chapitre 2). En aucun cas elles ne revêtent un objet répressif et pénal et ne sont destinées à créer de nouvelles infractions.

Par conséquent, l'article 17 de la loi déferée ne présente aucun lien, même indirect, avec le projet de loi déposé sur le bureau du Sénat, première assemblée saisie, le 1<sup>er</sup> février 2023.

Il a donc également été adopté selon une procédure contraire à la Constitution et devra lui être déclaré contraire.

9. L'article 19 de la loi déferée a, lui aussi, été inséré par amendement sénatorial, en première lecture. Son objet est de conditionner le bénéfice, par un étranger, d'un certain nombre de prestations sociales non contributives à une durée minimale de résidence ou d'affiliation.

Sans effet sur l'immigration elle-même, ce dispositif tend à priver les étrangers des ressources dont ils peuvent avoir besoin pour survivre.

L'exposé des motifs de l'amendement initial, déposé par Muriel Jourda et Philippe Bonnacarrère, rapporteurs, est d'ailleurs éclairant. Ces derniers se bornent à indiquer que « cet amendement tend à conditionner l'ouverture des droits aux prestations sociales non contributives à cinq années de résidence stable et régulière » (Amendement n° 625, 6 novembre 2023) : aucun lien n'est établi avec l'un des objets du projet de loi, notamment les différents éléments du périmètre déterminé par la Commission des Lois du Sénat (*supra*, § 5).

De plus, aucune disposition du projet de loi initial n'affectait les prestations sociales.

L'article 19, introduit en première Lecture au Sénat, puis modifié au stade de la commission mixte paritaire, ne présente ainsi aucun lien, même indirect, avec le projet de loi initialement déposé sur le bureau du Sénat. Au contraire, les ressources pouvant être une condition d'intégration, il va à l'encontre de son objet qui est d'« améliorer l'intégration ».

Par conséquent, l'article 19 de la loi déferée ne présente aucun lien, même indirect, avec le projet de loi déposé sur le bureau du Sénat, première assemblée saisie, le 1<sup>er</sup> février 2023.

Il a donc également été adopté selon une procédure contraire à la Constitution et devra lui être déclaré contraire.



10. L'article 39 de la loi déferée a, lui encore, été inséré par amendement sénatorial, en première lecture. Son objet est de permettre un traitement automatisé des empreintes digitales de mineurs à l'encontre desquels il existe des indices graves ou concordants rendant vraisemblables qu'ils aient pu participer, comme auteurs ou complices, à des infractions pénales.

Cet article ne présente aucun lien, même indirect, avec le projet de loi initialement déposé sur le bureau du Sénat.

En effet, comme le relève l'exposé des motifs de l'amendement qui en a permis l'introduction, « les mineurs non accompagnés sont protégés par les Conventions internationales et ne peuvent faire l'objet d'aucune procédure d'expulsion durant leur minorité » (Amendement n° COM-143 rect. ter, 15 mars 2023).

Par conséquent, ce dispositif n'a qu'une vocation liée à la procédure pénale et aucun lien avec le contrôle de l'immigration.

Or, ainsi que nous l'avons précédemment relevé (*supra*, § 8), aucune disposition du projet de loi déposé sur le Bureau du Sénat le 1<sup>er</sup> février 2023 ne se rapportait au droit pénal, si ce n'est les sanctions prévues à l'égard des passeurs ou des employeurs, l'étranger étant alors victime de leurs agissements et non l'auteur lui-même d'un fait pouvant être pénalement sanctionné.

*A fortiori*, aucune disposition du projet de loi initial ne se rapportait au droit pénal des mineurs.

De surcroît, faute de les exclure, ce fichier pourra également concerner les mineurs nationaux, ce qui ne relève ni de la loi déferée ni même du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Par conséquent, l'article 39 de la loi déferée ne présente aucun lien, même indirect, avec le projet de loi déposé sur le bureau du Sénat, première assemblée saisie, le 1<sup>er</sup> février 2023.

Il a donc été adopté selon une procédure contraire à la Constitution et devra lui être déclaré contraire.

## II. SUR LE FOND

11. Les griefs d'inconstitutionnalité que nous soulevons à l'encontre de la loi que nous vous déférons sont particulièrement nombreux, tant elle va à l'encontre de notre tradition républicaine et des principes qui l'anime.

Il en est ainsi du débat annuel prévu au Parlement et de la fixation de quotas migratoires, introduits par l'article 1<sup>er</sup> (A), de l'atteinte au droit de mener une vie familiale normale par les articles 3 à 5 (B), de la caution pour les étudiants étrangers prévue par l'article 11 (C), du délai pour bénéficier des prestations sociales non contributives imposé par l'article 19 (D), des possibilités d'expulser des étrangers présentant des liens particuliers avec la France offertes par les articles 35 et 37 (E) et des atteintes au

droit au procès équitable, aux droits de la défense et à l'égalité devant la justice par l'article 70 de la loi déferée (F).

**A) Sur un débat annuel au Parlement et la fixation de quotas migratoires**

12. L'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée modifie le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), en réécrivant son article L. 123-1 et en y insérant un article L. 123-2.

L'article L. 123-1 prévoit, en particulier, que « *les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration et d'intégration font l'objet d'un débat annuel au Parlement* ».

Le nouvel article L. 123-2 impose au Parlement de fixer des quotas d'étrangers admis à s'installer durablement en France, pour chacune des catégories de séjour à l'exception de l'asile.

Ces dispositions contreviennent à l'organisation des travaux du Parlement (a), au principe de normativité de la loi (b) et au principe d'égalité (c).

**a) L'atteinte à l'organisation des travaux du Parlement**

13. L'organisation des travaux du Parlement est régie par la Constitution et, en particulier, par son article 48.

Vous avez ainsi considéré « *qu'aux termes de l'article 48 de la Constitution : " Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui. - Une séance par semaine au moins est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement. - Une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée "* » (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, consid. 99).

La loi, dont vous appréciez alors la constitutionnalité, prévoyait que « *le Gouvernement dépose devant le Parlement un rapport sur les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration* » et, en particulier, que « *le dépôt du rapport est suivi d'un débat* » (projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité (texte définitif), adopté le 28 octobre 2003, Sénat, n° 8, session ordinaire 2003-2004).

Vous aviez alors retenu « *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* » (décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, précitée, consid. 100).

14. Cette décision a été rendue avant la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui a substantiellement modifié l'article 48 de la Constitution.

Cependant, si ce dernier prévoit désormais qu'« une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques » (article 48, al. 4 de la Constitution), cette modification, tout comme celle qui affecte le reste de l'article, ne saurait remettre en cause votre jurisprudence.

En effet, cette nouvelle disposition contribue à renforcer le contrôle du Parlement de l'action du Gouvernement et l'évaluation des politiques publiques, mais elle ne prévoit pas pour autant des sujets spécifiques, tel celui de la politique d'immigration et d'intégration.

Par conséquent, imposer un débat dans ce domaine en particulier pourrait toujours « 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 » (décision précitée).

En particulier, chacune des assemblées doit demeurer libre de décider quel sujet spécifique elle inscrit à l'ordre du jour de la semaine dite « de contrôle », à l'exception de ceux qui lui sont imposés par la Constitution.

Vous l'avez expressément confirmé dans une décision postérieure à la révision constitutionnelle de 2008 (décision n° 2010-608 DC du 24 juin 2010, Loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, consid. 10).

15. Le troisième alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée est pratiquement identique au dernier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 2003, que vous avez censuré.

Il impose qu'un débat annuel ait lieu au Parlement sur les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration et d'intégration (éclairé, comme en 2003, par un rapport déposé par le Gouvernement, sur le fondement des alinéas suivants de cet article 1<sup>er</sup> de la loi déferée).

Pas davantage qu'en 2003, le législateur n'est en mesure d'imposer l'organisation d'un débat en séance publique.

Vous devrez donc déclarer le troisième alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée contraire à la Constitution car il porte atteinte à l'organisation des travaux du Parlement, telle que prévue, en particulier, par l'article 48 de la Constitution.

b) Sur la normativité de la loi

16. La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur ce que la doctrine a pu qualifier de « neutrons législatifs » a émergé au cours de l'été 2004 lorsque, pour la première fois, le Conseil constitutionnel a retenu que la loi doit être revêtue d'une portée normative :

*« Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : " La loi est l'expression de la volonté générale " ; qu'il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative »*

*Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, consid. 12*

Il ne s'agissait là que d'adresser un avertissement au législateur, ainsi que le souligne les « *Commentaires aux Cahiers* » de cette décision, la disposition législative litigieuse étant censurée sur le fondement d'autres exigences constitutionnelles (celles du principe de clarté de la loi et de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi).

Cependant, le Conseil indique clairement qu'un tel « *neutron législatif* » constitue « *une formule sans contenu normatif [qui] ne fait guère qu'encombrer le corpus juridique. N'emportant pas d'effets de droit, elle se fonde dans un " bruit législatif " sans conséquence vraiment fâcheuse du point de vue de la sécurité juridique ou de la séparation des pouvoirs* » (« *Commentaire de la décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004* », in *Cahiers du Conseil constitutionnel n° 17*).

17. La première censure interviendra un peu moins d'un an plus tard.

Le Conseil constitutionnel déclare alors contraire à la Constitution un entier paragraphe d'un article de la loi d'orientation et de programme sur l'avenir de l'école, car les « *dispositions sont manifestement dépourvues de toute portée normative* » (*décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, consid. 17*).

Le paragraphe litigieux rétablissait l'article L. 122-1 du code de l'éducation et disposait :

*« Art. L. 122-1. L'objectif de l'école est la réussite de tous les élèves.*

*« Compte tenu de la diversité des élèves, l'école doit reconnaître et promouvoir toutes les formes d'intelligence pour leur permettre de valoriser leurs talents.*

*« La formation scolaire, sous l'autorité des enseignants et avec l'appui des parents, permet à chaque élève de réaliser le travail et les efforts nécessaires à la mise en valeur et au développement de ses aptitudes, aussi bien intellectuelles que manuelles, artistiques et sportives. Elle contribue à la préparation de son parcours personnel et professionnel. »*

*Article 7, § II de la Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, censuré*

18. Néanmoins, les déclarations de contrariété à la Constitution pour défaut de portée normative d'une disposition sont rares. En sus de la décision de 2005, il y en a eu trois autres, deux en 2016, une autre en 2018.

Dans le premier cas, la loi ajoutait un alinéa à l'article L. 225-18 du code de commerce disposant que « *l'assemblée générale ordinaire peut désigner un administrateur chargé du suivi des questions d'innovation et de transformation numérique* ».

Le Conseil constitutionnel retient que ces dispositions « *se bornent à conférer à l'assemblée générale ordinaire d'une société anonyme le pouvoir de confier à un administrateur la charge de suivre des évolutions technologiques* », donc elles « *sont dépourvues de portée normative* » (décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, § 99).

Dans le deuxième cas, l'article 68 de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté disposait que « *la Nation reconnaît le droit de chaque jeune atteignant à compter de 2020 l'âge de dix-huit ans à bénéficier, avant ses vingt-cinq ans, d'une expérience professionnelle ou associative à l'étranger* ».

Relevant d'office le grief de défaut de normativité, le Conseil retient que, « *dépourvu de portée normative, cet article est contraire à la Constitution* » (décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, précitée, § 167). Un commentaire ultérieur viendra éclairer le sens de cette censure, indiquant que « *la formule "La Nation reconnaît le droit de..." n'emportait en effet aucune conséquence juridique, mais constituait un engagement de nature politique, voire une simple déclaration de principe* » (Commentaire de la décision n° 2018-766 DC du 21 juin 2018, Loi relative à l'élection des représentants au Parlement européen, p. 7).

19. Les deux derniers alinéas de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée insèrent un nouvel article L. 123-2 dans le CESEDA. Ce dernier confie au Parlement le soin de déterminer, « *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* ».

Plus simplement, il s'agit de confier au Parlement le soin de fixer des quotas pour le nombre d'entrées des étrangers en France.

Les compétences du Parlement sont prévues par la Constitution et, en particulier, son article 34. Si la loi peut prévoir des missions spécifiques, encore faut-il qu'elles s'intègrent dans l'une des compétences qui incombent au législateur.

Or aucune disposition de l'article 34 de la Constitution, pas plus qu'une autre disposition constitutionnelle ne prévoit spécifiquement une compétence du Parlement en matière de politique migratoire.

Le législateur est simplement compétent pour fixer les règles concernant « *les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* » (article 34, al. 2 de la Constitution).

Or la détermination du nombre d'étrangers admis à s'installer durablement en France ne saurait relever de cette compétence de fixer de telles « *garanties fondamentales* ».

Par conséquent, il s'agit, tout au plus, d'objectifs.

20. Cette nature est confirmée, d'abord, par le rapport de la Commission des Lois du Sénat, qui relève que « *en matière d'immigration familiale, afin de ne pas encourir le risque d'inconventionnalité, au regard des exigences liées au droit à la vie privée et familiale, que poserait un plafond, un tel nombre ne constituerait qu'un objectif* » (Rapport n° 433, précité, p. 21).

La loi elle-même précise ainsi que « *l'objectif en matière d'immigration familiale est établi dans le respect des principes qui s'attachent à ce droit* » (nouvel article L. 123-2 CESEDA).

Cette formulation laisse entendre que l'ensemble des quotas fixés sont des objectifs et que, parmi eux, celui qui relève de la « *matière d'immigration familiale est établi dans le respect des principes qui s'attachent à ce droit* », tandis que les autres ne sont pas fixés dans le respect de ces principes.

21. De plus, ce qui vaut pour l'immigration familiale vaudra également pour d'autres catégories, telle l'immigration des étudiants ou des travailleurs.

On ne peut en effet admettre qu'un sujet qui échappe, en vertu de la Constitution, à la compétence du Parlement, puisse être valablement et durablement déterminé, à l'avenir, par le Parlement lui-même.

Par conséquent, en plus de porter frontalement atteinte aux principes fondamentaux du droit de l'Union européenne, qui garantissent la liberté de circulation au sein de l'Union, dès lors que la disposition litigieuse ne réserve pas son application aux étrangers non-européens, cette disposition ne saurait être entendue autrement que comme un objectif à fixer, voire une déclaration de principe ou un engagement de nature politique.

Il revient au Gouvernement, s'il l'estime nécessaire et sous le contrôle du Parlement, de fixer les orientations de la politique migratoire, en tenant compte de l'intérêt national, en délivrant les autorisations à séjourner sur le territoire national.

Dépourvue de portée normative, cette disposition constitue ainsi un « *neutron législatif* ».

Vous devrez donc déclarer les vingt-neuvième et trentième alinéas de l'article 1<sup>er</sup> contraires à la Constitution, en ce qu'ils contreviennent à l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789.

c) Sur le principe d'égalité

22. Si vous ne deviez pas nous suivre sur l'absence de portée normative de cette disposition, alors vous devrez constater qu'elle est contraire au principe d'égalité.

Le principe d'égalité est préservé par plusieurs dispositions constitutionnelles et, en particulier, par l'article 6 de la Déclaration de 1789, qui dispose que la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ».

Nous savons que, selon votre jurisprudence constante, « 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 » (notamment mentionné dans votre décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018, *Loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*, § 15).

23. À supposer que la disposition litigieuse soit revêtue de portée normative, elle fixera alors le nombre des étrangers admis à s'installer durablement en France, dans chaque catégorie de séjour.

Lorsque ce nombre sera atteint, plus aucun étranger ne pourra obtenir le droit de séjourner sur le territoire national.

La conséquence serait que deux étrangers, placés exactement dans la même situation, ne bénéficieraient pas des mêmes droits : l'un deux ayant fait sa demande avant que le quota ne soit atteint, pourra légalement séjourner sur le territoire national, tandis que l'autre la formulant après, se verra refuser le droit au séjour.

Le motif d'intérêt général pour refuser le droit au séjour ne saurait davantage être avancé en l'espèce, dès lors que la loi elle-même prévoit, éclairée par les travaux préparatoires et, en particulier, le Rapport de la Commission des Lois du Sénat précité, qu'il pourrait être fait exception au quota en matière d'immigration familiale.

Par conséquent, dans une telle hypothèse, qui ne manquerait de se vérifier, ni l'intérêt général, ni une différence de situation ne pourrait justifier une telle rupture du principe d'égalité.

Les deux derniers alinéas de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée devront donc être déclarés contraires à la Constitution.

**B) Sur l'atteinte au droit de mener une vie familiale normale**

24. En vertu du dixième alinéa du Préambule de 1946, « la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ». Vous en déduisez l'existence d'un droit à mener une vie familiale normale (décision n° 2010-39 QPC du 6 octobre 2010, *Mmes Isabelle D. et Isabelle B. [Adoption au sein d'un couple non marié]*, consid. 7).

Vous retenez que ce droit bénéficie également aux étrangers et qu'ainsi, « il résulte de cette disposition que les étrangers dont la résidence en France est stable et régulière ont, comme les nationaux, le droit de mener une vie familiale normale » (décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2006*, consid. 13).

Nous savons que, selon votre jurisprudence constante, « 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 » (mentionné notamment dans votre décision n° 2018-762 DC du 15 mars 2018, Loi permettant une bonne application du régime d'asile européen, § 18).*

Par conséquent, les étrangers sont certes placés dans une situation particulière et ne disposent pas d'un droit général et absolu d'accès et de séjour en France, mais il incombe au législateur de respecter les droits et libertés reconnus à toutes les personnes qui résident sur le territoire de la République.

En particulier, à leur égard, « *il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre la sauvegarde de l'ordre public, qui est un objectif de valeur constitutionnelle, et le droit de mener une vie familiale normale* » (décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005, précitée, consid. 14).

Plusieurs articles de la loi déferée portent ainsi une atteinte excessive au droit de mener une vie familiale normale. Tel est le cas de son article 3 (a), son article 4 (b), son article 5 (c) et de son article 6 (d).

a) Sur l'article 3

25. L'article 3 de la loi déferée modifie le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile afin de durcir les conditions du regroupement familial.

En premier lieu, la durée minimale de présence en France est rallongée, de dix-mois à deux ans.

Lorsque vous aviez eu à connaître, en 1993, de cette même durée, vous aviez alors retenu « *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* » (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, consid. 71).

Il conviendra, *a minima*, de prononcer la même réserve d'interprétation.

26. Cependant, nous pensons que, depuis 1993, la situation a évolué.

D'une part, le délai de deux ans qui était alors introduit par la loi était destiné à améliorer les conditions du regroupement familial, alors qu'il s'agit aujourd'hui de les durcir, le délai actuellement en vigueur étant de dix-huit mois.

D'autre part, la préservation des liens familiaux ne saurait être effective que si le temps de séparation entre les conjoints ou au sein de la famille demeure limité, le législateur ne pouvant donc pas fixer les délais de regroupement de façon discrétionnaire.



Or, alors que le délai est actuellement de dix-huit mois et que les préfets sont soumis à un délai de six mois pour instruire les demandes en vertu de l'article R. 434-26 du CESEDA, on peut constater, comme l'a relevé la Cour des comptes en 2020 (*L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères, Rapport public thématique, Cour des comptes, 2020, p. 108*), que les délais s'accumulent pour bénéficier du droit au regroupement familial, que le délai de six mois est rarement respecté et qu'après la décision favorable du préfet, il faut encore que s'écoule le délai d'obtention du visa.

Ainsi, la Défenseure des droits a relevé, eu égard aux très nombreuses réclamations dont elle est saisie, « *qu'il est fréquent que plusieurs années s'écoulent entre la date de dépôt de la demande de regroupement familial et l'arrivée effective de la famille en France, dès lors qu'à tous les stades de la procédure – enregistrement de la demande par l'OFII, instruction par les préfectures et délivrance des visas par les autorités consulaires – des délais excessifs sont constatés* » (*Avis du Défenseur des droits n°23-07, 24 novembre 2023, p. 82*).

Par conséquent, un rallongement du délai avant l'expiration duquel on ne peut déposer la demande ne fait qu'accroître le temps de séparation entre les conjoints ou au sein de la famille, caractérisant une violation du droit à mener une vie familiale normale.

27. En deuxième lieu, l'âge minimal requis pour pouvoir prétendre au regroupement familial est élevé à vingt-et-un an, non seulement pour l'étranger séjournant en France et formulant la demande, mais aussi pour le conjoint qui doit le rejoindre.

Ce rehaussement de l'âge minimal est justifié par un motif d'intérêt général, puisqu'il s'agit de lutter contre les mariages forcés.

Cependant, un tel rehaussement, qui a vocation à s'appliquer à tous les étrangers, sans prise en considération d'autres critères ou justifications pour apprécier la potentialité d'un mariage forcé, porte une atteinte disproportionnée au droit à mener une vie familiale normale.

Vous aviez par ailleurs retenu, en 1993 et dans des circonstances et face à des justifications similaires, que « *le délai de deux années imposé à tout étranger pour faire venir son nouveau conjoint après dissolution ou annulation d'un précédent mariage dans le cadre du regroupement familial méconnaît le droit de mener une vie familiale normale* » (*décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, précitée, consid. 75*).

Par conséquent, l'âge de vingt-et-un imposé aux deux conjoints ne repose sur aucun critère objectif et rationnel. Il porte ainsi une atteinte injustifiée au droit de mener une vie familiale normale.

28. En troisième lieu, les conditions à remplir par l'étranger séjournant en France pour pouvoir déposer une demande de regroupement familial sont durcies.

D'une part, il ne devra plus seulement justifier « *de ressources stables et suffisantes* », mais ces dernières doivent également être « *régulières* » (*modification de l'article L. 434-7 du CESEDA par le 2° de l'article 3 de la loi déferée*).

D'autre part, pour l'appréciation de ces ressources, les aides personnelles au logement ne pourront plus être prises en compte (*modification de l'article L. 434-8 du CESEDA par le 3° de l'article 3 de la loi déferée*).

Enfin, il devra également disposer « *d'une assurance maladie pour lui-même et pour les membres de sa famille* » (*modification de l'article L. 434-7 du CESEDA par le 2° de l'article 3 de la loi déferée*).

En matière de contrôle de la garantie constitutionnelle du droit de mener une vie familiale normale, vous veillez à ce que le législateur n'y porte pas une atteinte excessive, en tenant compte des objectifs d'intérêt public qu'il s'assigne (*décision n° 2013-312 QPC du 22 mai 2013, M. Jory Orlando T. [Conditions d'attribution d'une carte de séjour mention « vie privée et familiale » au conjoint étranger d'un ressortissant français], consid. 6*).

Or les différentes nouvelles conditions prévues par l'article litigieux, qu'elles soient prises isolément ou, *a fortiori*, cumulativement, portent une atteinte manifestement excessive au droit de mener une vie familiale normale, en restreignant substantiellement les conditions à remplir pour demander à bénéficier du regroupement familial, sans pouvoir être justifiées par des objectifs d'intérêt public suffisants.

Pour toutes ces raisons, l'ensemble de l'article 3 de la loi déferée porte de multiples atteintes excessives au droit de mener une vie familiale normale.

Vous devrez donc le déclarer contraire à la Constitution.

b) Sur l'article 4

29. L'article 4 de la loi déferée introduit un nouvel article L. 434-7-1 dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, afin d'imposer à l'étranger pouvant être autorisé à séjourner en France au titre du regroupement familial de justifier d'une connaissance minimale de la langue française.

À ce titre, vous avez pu retenir que le fait que le législateur ait subordonné la délivrance de la carte de résident dans le cadre du regroupement familial ou aux parents d'enfants français mineurs à une double condition de durée de résidence et d'intégration dans la société française ne porte pas atteinte au droit de mener une vie familiale normale (*décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, précitée, consid. 28 à 31*).

Toutefois, cette absence d'atteinte n'a pu être constatée que parce que les intéressés pouvaient obtenir de plein droit, sauf en cas de menace pour l'ordre public, la délivrance de la carte de séjour temporaire portant la mention « *vie privée et familiale* ».

Par conséquent, la condition d'intégration républicaine, dont la connaissance de la langue est un critère d'appréciation, peut valoir pour l'obtention d'une carte de résident, mais non pour celle d'une carte de séjour temporaire.

30. En l'espèce, un tel cas subsidiaire n'est pas prévu.

Imposer une telle condition d'intégration ou, plus particulièrement, de connaissance de la langue française à toute obtention de l'autorisation à séjourner en France au titre du regroupement familial revient à porter une atteinte excessive au droit au regroupement familiale, donc au droit de mener une vie familiale normale.

De surcroît, rien n'assure que l'ensemble des étrangers demandant une telle autorisation disposeront des moyens réels, dans leur pays d'origine, d'accéder à une connaissance minimum de notre langue.

L'article 4 de la loi déferée porte ainsi une atteinte excessive au droit de mener une vie familiale normale que garantit la Constitution et devra lui être déclaré contraire.

c) Sur l'article 5

31. L'article 5 de la loi déferée renforce les pouvoirs du maire d'une commune de résidence d'un étranger ou de celle où il envisage de s'établir pour vérifier ses conditions de logement et de ressources. Le maire doit rendre un avis dans un délai fixé par décret en Conseil d'État et, s'il n'est pas rendu dans ce délai, l'avis est réputé défavorable.

Cet avis est cependant déterminant pour l'obtention de l'autorisation de séjourner en France au titre du regroupement familial, dès lors que la justification de ressources stables et suffisantes et d'un logement normal sont des conditions pour son obtention, en vertu de l'article L. 434-7 du CESEDA.

Un avis défavorable peut ainsi substantiellement altérer la possibilité d'obtenir le droit de séjourner en France, donc de bénéficier du regroupement familial.

32. Or, étant réputé défavorable par le silence gardé par le maire pendant un certain délai, il pourrait l'être par simple négligence du maire.

De plus, le droit au regroupement familial, donc le droit constitutionnellement garanti de mener une vie familiale normale pourrait connaître des mises en œuvre différentes en fonction des municipalités, en fonction du degré de diligence des maires, voire en fonction de leur orientation politique, car ils pourront s'appuyer sur des critères d'appréciation différents.

Cette nouvelle compétence du maire et, surtout, le caractère automatiquement défavorable du silence qu'il garderait sont de nature à porter une atteinte excessive au droit de mener une vie familiale normale, la rendant contraire à la Constitution.

Vous devrez donc déclarer inconstitutionnel l'article 5 de la loi déferée.

d) Sur l'article 6

33. L'article 6 de la loi déferée modifie l'article L. 423-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour augmenter les conditions qu'un étranger doit remplir pour pouvoir obtenir une carte de séjour temporaire portant la mention « *vie privée et familiale* », dès lors qu'il est marié avec un ressortissant français.

Il reprend certaines des conditions que l'article 3 de la loi déferée entend imposer à tout étranger demandant à bénéficier du regroupement familial auprès d'un autre étranger séjournant régulièrement en France.

Il devra ainsi justifier de ressources régulières, stables et suffisantes et devra disposer d'un logement considéré comme normal pour un ménage sans enfant ou pour deux personnes vivant dans la même zone géographique, ainsi que d'une assurance maladie.

34. Or les conditions actuellement prévues par l'article L. 423-1 du CESEDA concernent la communauté de vie, la nationalité du conjoint et la transcription du mariage, s'il a été célébré à l'étranger. Il ne concerne en aucun cas la situation de l'étranger lui-même.

Tel est pourtant le cas des nouvelles conditions qui sont insérées par l'article litigieux et qui ne tiennent nullement compte de la situation du conjoint, ressortissant français qui pourrait, lui-même, disposer des ressources suffisantes, du logement normal et de l'assurance maladie.

La loi ne précise pas si, dans ce cas, l'étranger peut s'en prévaloir. Elle laisse même entendre le contraire, disposant que la personne devant justifier des ressources et disposer du logement et de l'assurance maladie est bien « *l'étranger* ».

Par conséquent, en plus des griefs développés *supra* à l'encontre de ces conditions qu'introduit l'article 3 (*supra*, § 28), l'article 6 porte une atteinte d'autant plus excessive au droit de mener une vie familiale normale qu'il ne prend pas en considération la situation du conjoint, ressortissant français.

Pour toutes ces raisons, l'article 6 de la loi déferée contrevient au droit constitutionnellement garanti de mener une vie familiale normale.

Vous devrez donc le déclarer contraire à la Constitution.

**C) Sur la caution pour les étudiants étrangers**

35. L'article 11 de la loi déferée modifie le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour prévoir un « *dépôt préalable d'une caution retour pour la délivrance d'un titre de séjour pour motifs d'études* ».

Un tel dispositif contrevient au principe d'égalité, constitutionnellement garanti dans les conditions que nous avons précédemment rappelées (*supra*, § 22).

D'une part, les étudiants étrangers seront les seuls concernés par un tel dispositif, aucun autre étranger désirant obtenir un titre de séjour pour un autre motif n'y étant assujéti.

Or, si l'on peut aisément admettre que les étrangers désirant séjourner sur le territoire national pour motifs d'études sont placés dans une situation différente de ceux nourrissant le même désir pour un motif différent, la différence de situation ainsi établie par la loi n'est nullement en lien avec son objet.

En effet, cette dernière a pour objet général de contrôler l'immigration et d'améliorer l'intégration.

Si, comme l'ont soutenu les auteurs de l'amendement qui a prévu ce dispositif, « *le mécanisme de caution proposée serait [...] fortement désincitatif* » (Amendement n° 340 rect., 6 novembre 2023) pour les demandes de visa étudiant, il ne peut s'inscrire dans l'objet de la loi et contribuer à contrôler l'immigration que s'il est appliqué à l'ensemble des étrangers, dès lors que la loi litigieuse concerne bien l'ensemble d'entre eux, non les étudiants en particulier.

L'objet de la loi n'est pas de limiter, en soi, le nombre d'étrangers étudiants en France, ni de restreindre le nombre d'étudiants étrangers s'inscrivant dans les établissements supérieurs français.

36. De surcroît, l'article L. 422-1 du CESEDA prévoit qu'un titre de séjour temporaire avec la mention « *étudiant* » ne peut être délivré que si l'étranger « *justifie disposer de moyens d'existence suffisants* » (article L. 422-1, al. 1<sup>er</sup> CESEDA).

Dès lors qu'aucun lien n'est établi par la loi litigieuse entre la « *caution* » et cette condition prévue par l'article L. 422-1 du CESEDA, l'objet de la première n'est pas de garantir que les étudiants, qui sont, au regard des revenus dont ils peuvent disposer, placer dans une situation différente des étrangers travailleurs, disposeront de moyens d'existence suffisants.

37. Enfin, la loi litigieuse ne prend nullement en considération la situation des étrangers concernés par cette caution. En particulier, ils pourraient avoir été préalablement admis à séjourner en France, pour un autre motif, sans obligation de déposer une caution, à laquelle ils seraient ensuite assujéti au simple motif qu'ils poursuivent leur séjour en France pour un autre motif, celui d'y faire des études et qu'ils demandent alors, pour la première fois, un visa « *étudiant* ».

Pour l'unique et double raison qu'ils sont étrangers et qu'ils souhaitent entamer des études en France, dans un établissement où ils seraient régulièrement inscrits et qui seraient ainsi disposés à les accueillir, ils pourraient se voir refuser un titre de séjour, car ils ne seraient pas en mesure de déposer la caution demandée, alors même qu'ils disposeraient de moyens d'existence suffisants, comme l'impose l'article L. 422-1, al. 1<sup>er</sup> du CESEDA.

En définitive, la différence de traitement qui résulte de la loi est dépourvue de lien avec son objet. Elle porte donc atteinte au principe d'égalité.

Vous devez donc déclarer l'article 11 de la loi déférée contraire à la Constitution.

**D) Sur le délai pour bénéficier des prestations sociales non contributives**

38. L'article 19 de la loi déférée vient conditionner le bénéfice, par un étranger, d'un certain nombre de prestations sociales non contributives à une durée minimale de résidence ou d'affiliation.

Rédigé en des termes manquant de précision, n'en garantissant pas une application dépourvue d'arbitraire (a), cet article contrevient également au principe d'égalité (b).

a) Sur le principe de clarté et l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi

39. Vous avez identifié l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, lequel découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789 (DDHC).

Il impose au législateur « *d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques* » (décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, Loi de finances pour 2012, Rec. p. 605, consid. 16).

En poursuivant cet objectif, le législateur doit ainsi veiller à « *prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi* » (décision n° 2014-694 DC du 28 mai 2014, Loi relative à l'interdiction de la mise en culture des variétés de maïs génétiquement modifié, consid. 7).

De surcroît, vous retenez « *qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; qu'à cet égard, le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi* » (décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, précitée, consid. 9).

40. En l'espèce, la durée d'activité professionnelle exigée par l'article litigieux, en lien avec la notion d'affiliation professionnelle, n'est pas claire.

Quelle est la durée d'activité professionnelle nécessaire pour qu'un mois puisse être considéré comme travaillé ? Est-ce une heure, un jour, une semaine, deux semaines, un mois ou davantage ? Est-ce qu'une période en arrêt maladie ou au chômage est constitutive d'une activité professionnelle, étant donné qu'elle n'interrompt pas l'affiliation professionnelle ?

Ces questions sont essentielles pour l'intensité de la privation des droits, prévue par la loi déferée. L'effet de seuil de trois mois d'activité professionnelle pour les aides personnalisées au logement ou de trente mois pour les prestations familiales a des effets redoutables, pouvant priver de droits des familles pour cinquante-sept mois pour les aides personnalisées au logement et pour trente mois supplémentaires pour les prestations familiales.

41. De plus, de très nombreuses questions liées à l'application dans le temps de l'article déferé sont aussi susceptibles d'avoir un impact considérable sur l'intensité de la privation de droits.

En effet, le paragraphe IV de l'article 19 de la loi déferée réserve son application « demandes de prestations ou allocations déposées à compter de la promulgation de la présente loi ».

Comment doit-on entendre cette notion de nouvelle demande, à l'égard de prestations familiales qui, pour l'essentiel, ne reposent pas sur une demande ?

En effet, un droit est ouvert automatiquement, lorsque l'évolution de la situation familiale est détectée (telle la naissance d'un enfant) et la famille ne doit que préciser sa situation financière pour en calculer les modalités, sans faire de demande.

Par ailleurs, une évolution de situation familiale, par exemple une séparation ou un déménagement, peut à l'inverse nécessiter une nouvelle demande de prestation d'aide au logement, conduisant alors potentiellement à analyser la situation nouvelle accompagnant une nouvelle demande et priver de droits la personne ne remplissant pas à ce moment-là les nouvelles conditions de la loi, alors qu'elle était précédemment bénéficiaire d'une aide.

Enfin, le couple ne remplissant pas les conditions du délai de carence ainsi créé ne pourra pas bénéficier de l'allocation journalière de présence parentale (prévu par le 9° de l'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale) si un des parents doit interrompre son activité professionnelle compte tenu de la grave maladie ou du handicap de son enfant, mais pourra bénéficier de l'allocation journalière du proche aidant permettant d'interrompre son activité professionnelle pour s'occuper d'un proche en situation de dépendance.

L'article 19 crée ainsi des situations équivoques, ne prémunissant pas les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire.

Il contrevient ainsi au principe de clarté de la loi et à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

Vous devrez donc le déclarer contraire à la Constitution.

b) Sur le principe d'égalité

42. Si vous ne deviez pas censurer l'article 19 de la loi déferée sur le fondement du principe de clarté de la loi et l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, alors vous le ferez sur le fondement du principe d'égalité.

Désormais, en vertu de cet article, sur le seul critère de leur nationalité et de la durée de leur présence sur le territoire national, les étrangers seront privés de certaines prestations, dont la vocation républicaine a toujours été universelle. Il en résulte une discrimination à leur égard.

Si, de prime abord, ils paraissent placés dans une situation différente que les ressortissants français, tel n'est pas le cas au regard de l'objet même de ces prestations sociales.

43. En effet, qu'il s'agisse du droit au logement opposable, de l'aide personnalisée au logement, des allocations familiales ou de l'aide personnalisée d'autonomie, le seul fait d'être étranger ne place pas le bénéficiaire dans une situation différente d'un ressortissant français.

D'une part, si l'étranger est affilié à la sécurité sociale au titre d'une activité professionnelle, il contribue, comme le ressortissant français, à l'alimentation des différentes caisses versants les allocations.

D'autre part, si tel n'est pas son cas, il est placé dans la même situation que le ressortissant français qui, lui non plus, ne serait pas affilié, donc ne contribuerait pas.

Enfin, les prestations familiales relèvent de la branche famille de la sécurité sociale, qui dépend des cotisations de sécurité sociale.

Vous retenez que ces cotisations sont des « versements à caractère obligatoire ouvrant des droits aux prestations et avantages servis » par les différentes branches « du régime obligatoire de sécurité sociale des travailleurs salariés » (décision n° 2014-698 DC du 6 août 2014, Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, consid. 12).

L'article 19 de la loi déferée crée ainsi une forte différenciation entre, d'une part, les ressortissants nationaux, les réfugiés et les détenteurs d'une carte de résident et, d'autre part, les étrangers résidant régulièrement sur le territoire national, qui participeraient de manière identique au financement de la sécurité sociale, sans pour autant y résider depuis suffisamment longtemps.

44. Par ailleurs, aucun motif d'intérêt général ne saurait non plus justifier une telle différence de traitement.

Rien n'indique en effet que le délai que prévoit la loi pour le versement de ces prestations sociales contributives aurait un effet réel sur l'immigration. Les sénateurs auteurs de l'amendement ayant introduit cet article n'en apporte aucune preuve convaincante, ni dans l'exposé des motifs de l'amendement, ni dans le rapport sur le projet de loi.



Quand bien même, à supposer qu'un tel effet soit établi, un tel motif d'intérêt général s'effacerait face à d'autres motifs liés à des exigences constitutionnelles.

En effet, les prestations sociales qui sont ici visées sont des conditions à l'effectivité de droits et libertés constitutionnellement garantis, en particulier ceux qui découlent des alinéas 10 et 11 du Préambule de 1946.

Vous avez ainsi relevé que « *les exigences constitutionnelles résultant [du dixième et onzième alinéas du Préambule de 1946] impliquent la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées ; qu'il appartient au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées ; qu'en particulier, il lui est à tout moment loisible, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et qui peuvent comporter la modification ou la suppression de dispositions qu'il estime excessives ou inutiles ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel* » (décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010, consid. 101).

45. En effet, la différence de traitement qui résulte de la disposition litigieuse n'est pas en rapport direct avec l'objet de la loi.

D'une part, comme évoqué au point précédent, rien ne prouve que l'établissement d'un tel délai pourra effectivement limiter l'immigration. D'ailleurs, ce motif n'est nullement invoqué dans l'exposé des motifs de l'amendement.

D'autre part, cette différence de traitement est sans lien avec l'objet des dispositions législatives dans lesquelles elle s'intègre, qu'il s'agisse du code de la construction et de l'habitation pour le droit au logement opposable, du code de la sécurité sociale pour les aides personnalisées au logement ou les allocations familiales, ou du code de l'action sociale et des familles pour l'aide personnalisée d'autonomie.

46. De plus, vous avez déjà admis qu'un titre de séjour autorisant à travailler depuis cinq ans soit exigé pour que les étrangers non-européens puissent bénéficier du RSA, en raison de la finalité d'insertion professionnelle de la prestation (décision n° 2011-137 QPC du 17 juin 2011, M. Zeljko S. [Attribution du revenu de solidarité active aux étrangers], consid. 5).

En revanche, le législateur a souhaité durcir ces dispositions pour l'obtention du RSA par les étrangers non-européens en Guyane, vous avez censuré la disposition en retenant « *qu'en imposant un délai de détention plus long en Guyane que sur le reste du territoire national, aux seules fins de lutte contre l'immigration irrégulière, le législateur a introduit une condition spécifique pour l'obtention de cette prestation sans lien pertinent avec l'objet de celle-ci* » (décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018, Loi de finances pour 2019, § 47).

La constitutionnalité de la loi instituant une exigence de résidence était due à la finalité d'insertion professionnelle du RSA. Or une telle finalité n'existe pas pour les prestations familiales.

Au contraire, leur finalité est liée au droit à une vie familiale normale, à travers la prise en charge des frais d'entretien et d'éducation de l'enfant.

Vous avez reconnu que « *le régime des allocations familiales répond à l'exigence constitutionnelle de solidarité nationale en faveur de la famille* », qui résulte des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 (*décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997, Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, consid. 41*).

En définitive, la discrimination introduite par l'article 19 de la loi déferée établit une différence de traitement qui ne repose ni sur une différence de situation, ni sur un motif d'intérêt général suffisant et qui, en tout état de cause, en sans rapport direct avec l'objet de la loi.

L'article 19 devra donc être déclaré contraire à la Constitution.

**E) Sur les étrangers présentant des liens particuliers avec la France**

47. Certains étrangers nourrissent des liens particuliers avec la France, soit qu'ils y résident depuis très longtemps, soit qu'ils y ont des attaches familiales spécifiques, à travers leur conjoint ou leurs enfants.

Selon votre jurisprudence constante que nous connaissons et avons précédemment rappelée (*supra*, § 24), les étrangers ne disposent pas d'un droit général et absolu d'accès et de séjour en France, mais il incombe au législateur de respecter les droits et libertés reconnus à toutes les personnes qui résident sur le territoire de la République.

Toutefois, l'existence de ces liens particuliers a pu justifier que les étrangers qui en bénéficient soient davantage protégés face aux mesures d'expulsion qui peuvent être prononcées. Or deux articles de la loi déferée entendent revenir sur ces protections particulières : l'article 35 (a) et l'article 37 (b).

*a) Sur l'article 35*

48. L'article 35 de la loi déferée assouplit les conditions auxquelles un étranger peut faire l'objet d'une expulsion, si elle constitue une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique ou si l'étranger a des comportements de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'État, ou liés à des activités à caractère terroriste, ou constituant des actes de provocation explicite et délibérée à la discrimination, à la haine ou à la violence contre une personne déterminée ou un groupe de personnes.

En particulier, alors que sous l'égide du droit en vigueur, il s'agit de prendre en considération la durée d'une peine d'emprisonnement ferme prononcée définitivement à l'égard d'un étranger,

l'article litigieux ouvre la possibilité d'une expulsion sur le seul fondement de l'importance de la peine encourue, dès lors que l'étranger a fait l'objet d'une condamnation, indépendamment de la peine effectivement prononcée.

Cette évolution permet une ouverture très importante des cas auxquels une expulsion est possible à l'égard d'un étranger qui justifie de liens particuliers, soit personnels, soit familiaux, avec le territoire national.

En effet, l'article 35, al. 7 de la loi déferée permet de déroger aux interdictions d'expulsion de ce type d'étranger, dès lors qu'il a fait l'objet d'une condamnation définitive pour des crimes ou des délits punis de trois ans ou plus d'emprisonnement.

Cela revient à viser tous les crimes et la quasi-totalité des délits.

49. Bien que les étrangers ne disposent pas d'un droit général et absolu d'accès et de séjour en France, il incombe au législateur de respecter les droits et libertés reconnus à toutes les personnes qui résident sur le territoire de la République.

*Vous avez précisé que, « parmi ces droits et libertés figurent la liberté individuelle, protégée par l'article 66 de la Constitution, qui ne saurait être entravée par une rigueur non nécessaire et la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789. Les atteintes portées à l'exercice de ces libertés doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis » (décision n° 2018-762 DC du 15 mars 2018, précité, § 18).*

Par conséquent, s'il est possible de restreindre la liberté d'aller et de venir des étrangers, une telle restriction doit être dûment justifiées au regard des objectifs poursuivis.

*De même, vous avez pu retenir « qu'au moment où il formule une demande de renouvellement de sa carte de résident, l'étranger peut se prévaloir d'une présence régulière sur le territoire français d'une durée de dix ans au moins ; qu'en raison d'une telle stabilité, de nature à avoir fait naître entre l'étranger et le pays d'accueil des liens multiples, une simple menace pour l'ordre public ne saurait suffire à fonder un refus de renouvellement de ce titre de séjour sans atteintes excessives au droit de l'intéressé au respect de sa vie familiale et privée, alors qu'à tout moment la préservation de l'ordre public permet à l'autorité administrative, en cas de menace grave, de prononcer son expulsion selon les conditions et procédures prévues par les articles 23 à 26 de l'ordonnance précitée du 2 novembre 1945 ; que, par suite, les mots " sauf si la présence de l'étranger constitue une menace pour l'ordre public et " doivent être déclarés contraires à la Constitution » (décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration, consid. 45).*

Ainsi, une simple menace pour l'ordre public ne saurait justifier un refus de renouvellement d'un titre de séjour et, par voie de conséquence, une expulsion du territoire national.

50. Même si les principes constitutionnels généraux du droit pénal ne sont pas applicables au droit des étrangers et, en particulier, à une expulsion, dès lors qu'il ne s'agit pas d'une mesure répressive

mais de police administrative, cette dernière ne saurait être justifiée par le seul *quantum* de la peine encourue, sans prendre en considération la situation personnelle des étrangers concernés et, *a minima*, la peine effectivement prononcée.

C'est d'autant moins le cas à l'égard d'un étranger qui nourrit des liens particuliers, personnels ou familiaux, avec le territoire.

Or, en vertu des articles L. 631-2 et L. 631-3 du CESEDA, l'étranger qui peut être concerné par l'article litigieux est soit parent d'un français mineur résidant en France, soit marié depuis au moins trois ans avec un conjoint de nationalité française, soit réside en France depuis plus de dix ans, voire plus de vingt ans, soit titulaire d'une rente d'accident du travail, soit réside en France depuis qu'il a l'âge de treize ans.

Désormais, la simple commission de faits passibles d'une peine de trois ans d'emprisonnement, sans aucune appréciation de la situation personnelle et de la peine effectivement prononcée, qui peut être bien inférieure, tout en étant assortie de sursis, pourra justifier une expulsion de cette catégorie d'étrangers.

Une ouverture aussi large des cas permettant une telle expulsion, telle que permise par l'article litigieux, porte une atteinte manifestement excessive et inconstitutionnelle au droit de mener une vie familiale normale, au droit au respect de la vie familiale et privé et à la liberté d'aller et de venir, dont peuvent se prévaloir les étrangers, en particulier ceux qui nourrissent des liens particuliers et stables avec le territoire national.

Par conséquent, l'article 35 de la loi déferée contrevient à ces règles constitutionnelles. Vous devrez donc le déclarer contraire à la Constitution.

*b) Sur l'article 37*

51. L'article 37 de la loi déferée réécrit l'article L. 611-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et supprime la quasi-totalité des cas interdisant qu'une obligation de quitter le territoire français ne puisse être édictée, pour ne retenir désormais que le cas de l'étranger mineur de dix-huit ans.

Ainsi, tous les autres cas d'interdiction, qui concernaient l'étranger justifiant de liens particuliers avec le territoire national, qu'ils soient personnels ou familiaux, sont supprimés.

En particulier, un étranger résidant en France depuis l'âge de treize ans ou depuis plus de dix ans, ou qui est parent d'un enfant mineur, ou qui est marié depuis trois ans à un ressortissant français ou qui réside depuis dix ans en France, en étant marié depuis au moins trois ans à un ressortissant étranger, ou qui est titulaire d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle, ou qui réside habituellement en France, alors que son état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait avoir pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité pourra désormais faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français.

52. Ainsi que vous l'avez retenu et que nous l'avons rappelé (*cf. supra, § 49*), la stabilité qui ressort de ces différentes hypothèses fait naître des liens multiples entre l'étranger et le pays d'accueil, dont il faut tenir compte avant de prononcer à son encontre une mesure d'expulsion ou une obligation de quitter le territoire français.

Par conséquent, la suppression de ces différents cas prive de garantie légale les exigences constitutionnelles du droit de mener une vie familiale normale, du droit au respect de la vie privée et de la liberté d'aller et de venir.

L'article 37 de la loi déferée contrevient donc à ces règles constitutionnelles et vous devrez également le déclarer contraire à la Constitution.

**F) Sur le droit au procès équitable, les droits de la défense et l'égalité devant la justice**

53. L'article 70 de la loi déferée réforme l'organisation et le fonctionnement de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

En particulier, son dix-neuvième alinéa prévoit désormais que la formation de jugement à juge unique est la règle, sauf à ce que, de sa propre initiative ou à la demande du requérant, le président de la CNDA ou le président de la formation de jugement décide de renvoyer l'affaire devant une formation collégiale.

Cette nouvelle règle est susceptible de porter atteinte au droit au procès équitable, aux droits de la défense et au principe d'égalité devant la justice.

Le principe des droits de la défense résulte de l'article 16 de la Déclaration de 1789 (*décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, Loi pour l'égalité des chances, consid. 24*).

Il en est de même du droit au procès équitable (*décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information, consid. 11*).

54. Cependant, vous avez déjà pu juger que « 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 » (*décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018, Loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, § 13*).

Malgré tout, il s'agissait à l'époque d'une exception, dans un cas spécifique.

À l'inverse, vous avez pu retenir, certes dans une affaire ancienne, que conférer au président du tribunal de grande instance le pouvoir, « en toutes matières relevant de la compétence du tribunal correctionnel à l'exception des délits de presse, de décider de manière discrétionnaire et sans recours si ce tribunal sera composé de trois magistrats, conformément à la règle posée par l'article 398 du code de procédure pénale, ou d'un seul de ces magistrats exerçant les pouvoirs conférés au président » mettait en cause « le principe d'égalité devant la justice qui est inclus dans le principe d'égalité devant

la loi proclamé dans la Déclaration des Droits de l'homme de 1789 » (décision n° 75-56 DC du 23 juillet 1975, Loi modifiant et complétant certaines dispositions de procédure pénale spécialement le texte modifiant les articles 398 et 398-1 du code de procédure pénale, consid. 2 et 4).

Plus récemment, vous avez relevé que, si le pouvoir réglementaire était habilité à renvoyer des affaires devant un juge unique, il n'était pas pour autant habilité « à fixer des catégories de matières ou de questions à juger qui ne reposeraient pas sur des critères objectifs » (décision n° 2010-54 QPC du 14 octobre 2010, Union syndicale des magistrats administratifs [Juge unique], consid. 4).

55. En l'espèce, la disposition litigieuse confère au président de la CNDA ou au président de la formation de jugement désigné un pouvoir totalement discrétionnaire, ne reposant sur aucun critère objectif.

En effet, la loi ne prévoit aucun motif spécifique ou catégorie d'affaires justifiant le renvoi devant une formation collégiale.

Au contraire, le président de la CNDA ou le président de la formation de jugement désigné peut agir « de sa propre initiative » et seulement « s'il estime [que l'affaire] pose une question qui le justifie ».

Les termes retenus sont particulièrement vagues et équivoques et ne permettent pas de cerner objectivement quel type d'affaires seront jugées par une formation collégiale et quelles autres seront jugées par un juge unique.

Ils laissent même entendre que cette appréciation pourra reposer sur le bon vouloir et la seule appréciation discrétionnaire du président de la CNDA ou du président de la formation de jugement désigné. Par conséquent, des affaires de même nature pourraient être jugées soit par une formation collégiale, soit par un juge unique, selon la décision de l'un ou l'autre de ces présidents.

Il en résulte une atteinte manifeste au principe d'égalité devant la justice, ainsi qu'au droit au procès équitable et au principe des droits de la défense.

Le nouvel article L. 131-7 du CESEDA, tel qu'introduit par le dix-neuvième alinéa de l'article 70 de la loi déferée doit ainsi être déclarée contraire à la Constitution.

Pour tous ces motifs et ceux que vous relèveriez d'office, les requérants vous invitent à censurer les dispositions contestées de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

Nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Membres du Conseil constitutionnel, d'agréer l'expression de notre haute considération.