

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

CONTRIBUTION EXTÉRIEURE

(Article 13 du règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les déclarations de conformité à la constitution)

« **Légistique** »

sur la saisine n° 2023-863 DC

relative à l'ensemble de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration adoptée le 19 décembre 2023

Produite par :

Universitaires et juristes :

Marie-Laure Basilien-Gainche (Professeure de droit public), Antoine Basset (Professeur de droit public), Eleonora Bottini (Professeure de droit public), Véronique Champeil-Desplats (Professeure de droit public), Antonin Gelblat (Maître de conférences en droit public), Théo Lamballe, Ulysse Lévy-Bruhl, Thibaud Mulier (Maître de conférences en droit public), Serge Slama (Professeur de droit public)

Associations et Syndicats :

Intérêt à Agir
La Cimade
La Ligue des Droits de l'Homme
Le Syndicat des Avocats de France
Les Amoureux au ban public
Syndicat de la magistrature

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

Le Parlement a adopté, en procédure accélérée, le soir du 19 décembre 2023, le projet de loi *pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration*.

Le Conseil constitutionnel a été destinataire, en vertu de l'article 61 de la Constitution, de quatre saisines émanant de plus de soixante députés, de plus de soixante sénateurs, de la Présidente de l'Assemblée nationale et d'une saisine blanche du Président de la République afin de s'assurer de la constitutionnalité du texte avant promulgation.

La présente contribution extérieure vise à démontrer l'inconstitutionnalité de l'ensemble du texte en raison de la violation du principe de la séparation des pouvoirs dans la procédure d'adoption de la loi **(I.)**, de la violation de la répartition des compétences législatives et réglementaires **(II.)** de l'insertion dans la loi de dispositions sans lien direct ou indirect avec l'objet de la loi **(III.)**, de dispositions intervenant en violation du principe de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi **(IV.)** et de dispositions dénuées de portée normative **(V.)**

I. Sur la violation du principe de la séparation des pouvoirs dans la procédure d'adoption de la loi

I]A. Sur la convocation prématurée de la commission mixte paritaire

1. Il résulte de la combinaison de l'article 45 de la Constitution et des articles 91 et 109 du Règlement de l'Assemblée Nationale (ci-après le « **RAN** »), qu'en cas d'adoption d'une question préalable par l'Assemblée nationale, « rien ne [fait] donc obstacle à ce que l'examen de la loi déferée se poursuive après le vote par les députés de la question préalable et le rejet du texte qui en est résulté » (Cons. const., 19 juin 2008, décision n° 2008-564 DC).

Ainsi, le Conseil constitutionnel estime que l'adoption d'une question préalable (tout comme celle, supposée dotée d'un régime juridique identique, d'une motion de rejet préalable) entraîne le rejet du projet de loi en discussion, ce qui constitue donc un vote sur ce dernier et formalise un désaccord au sens de l'article 45 de la Constitution (v. également en ce sens Cons. const., 18 novembre 1986, décision n° 86-218 DC et Cons. const., 30 décembre 1995, décision n° 95-370 DC).

2. Il apparaît souhaitable que le Conseil constitutionnel revienne sur sa jurisprudence, à tout le moins qu'il la précise pour le cas d'espèce, à savoir, l'adoption d'une motion de rejet préalable par l'Assemblée nationale, en première lecture, après son adoption par le Sénat, et la réunion subséquente d'une commission mixte paritaire.

En effet, le terme « *désaccord* », visé à l'article 45 de la Constitution, doit être interprété restrictivement lorsqu'une motion de procédure parlementaire est adoptée au stade de la première lecture de la navette parlementaire.

Son vote empêche le déroulement normal de la séance publique, à savoir la discussion générale puis la délibération article par article du projet ou de la proposition de loi.

Par conséquent, il n'est pas possible de déterminer l'ampleur du désaccord entre les députés et les sénateurs.

3. L'office de la commission mixte paritaire se limitant à l'opération d'une conciliation entre les deux assemblées parlementaires en vue de proposer un texte commun, à partir des textes adoptés par chacune d'entre elles, « sur les dispositions restant en discussion » (article 45 de la Constitution), il ne saurait s'étendre à une discussion sur l'ensemble des dispositions du texte en débat.

Il suit de là que la convocation d'une commission mixte paritaire après une seule lecture, dès lors qu'une motion de rejet préalable a été adoptée par l'une des assemblées, paraît, par son caractère prématuré, contrevenir aux exigences de l'article 45 de la Constitution.

En définitive, il convient de considérer que la réunion d'une commission mixte paritaire à l'issue de l'adoption d'une motion de rejet préalable par l'Assemblée nationale en première lecture est contraire à l'article 45 de la Constitution.

I]B. Sur le déroulement de la commission mixte paritaire et son issue

1. En premier lieu, aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (ci-après la « **DDHC** »), « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* » (soulignement ajouté par nos soins).

Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de préciser la portée de ce principe en considérant que l'autonomie des assemblées parlementaires en constituait un corollaire implicite. C'est sur ce fondement qu'il a pu censurer des dispositions du règlement de l'Assemblée nationale qui prévoyaient que des organes parlementaires soient assistés d'experts placés sous la responsabilité du Gouvernement (Cons. const., 25 juin 2009, décision n° 2009-581 DC), valider les dispositions de l'ordonnance du 17 novembre 1958 restreignant le droit au recours contre les actes internes du Parlement (Cons. const., 13 mai 2011, décision n° 2011-129 QPC), ou émettre différentes réserves visant à circonscrire les pouvoirs de la HATVP à l'égard des membres du Parlement (Cons. const., 9 octobre 2013, décision n° 2013-675 DC ; Cons. const., 8 décembre 2016, décision n° 2016-741 DC).

En sus, il résulte de la combinaison des articles 18 et 31 de la Constitution que le président de la République n'a pas de droit d'entrée au Parlement, hors droit de message oral au Parlement réuni en Congrès.

2. En second lieu, il résulte des dispositions de l'article 27 de la Constitution que « [t]out mandat impératif est nul ».

Le Conseil constitutionnel a estimé que, à travers cette disposition, le constituant a posé le principe du vote personnel des parlementaires (Cons. const., 12 juillet 2010, décision n° 2010-609 DC).

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a rappelé que cette disposition (et avec elle, les articles 6 de la DDHC et 3 de la Constitution) impose le respect de la liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat (Const. const., 5 juillet 2018, décision n° 2018-767 DC).

3. Enfin, aux termes de l'article 45 de la Constitution, « lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux Assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté [...], le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion. »

Selon l'article 109 du RAN qui concrétise cette disposition constitutionnelle, « le rejet de l'ensemble d'un texte au cours de ses examens successifs devant les deux assemblées du Parlement n'interrompt pas les procédures fixées par l'article 45 de la Constitution. »

Il en résulte que le Gouvernement n'a pas le droit d'intervenir dans les travaux de la commission mixte paritaire pour s'entendre sur les termes d'un accord.

En effet, le travail de la commission mixte paritaire se déroule à huis clos, entre sept députés et sept sénateurs. C'est une foi

s l'obtention possible d'un accord, à l'issue d'une commission mixte paritaire conclusive, que le Gouvernement bénéficie de ses prérogatives constitutionnelles, précisées par les alinéas 3 et 4 de l'article 45 de la Constitution, pour reprendre le compromis trouvé.

4. Au cas d'espèce, plusieurs ingérences de l'exécutif dans la procédure parlementaire d'adoption du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration ont porté atteinte à ces principes constitutionnels.

La presse rapporte en effet que le président de la République aurait eu un échange par téléphone avec le sénateur Bruno Retailleau afin de trouver un accord en vue d'une commission mixte paritaire conclusive (« Loi immigration : Emmanuel Macron a appelé Elisabeth Borne et Bruno Retailleau pour leur demander de trouver un accord », *France Info*, 18 décembre 2023¹). Selon toute vraisemblance, et si cet échange a effectivement eu lieu, il s'agit d'une atteinte manifeste au principe de séparation des pouvoirs dont la portée peut être précisée.

Dans la mesure où le président de la République ne participe à la fonction de législation qu'à travers sa compétence de promulgation et la procédure de demande d'une nouvelle délibération de la loi (article 10 de la Constitution), mais qu'il ne dispose pas d'un « pouvoir de délibération » matérielle, c'est-à-dire sur le contenu de la loi, au même titre que les représentants parlementaires de la Nation, son immixtion dans le processus d'élaboration de la loi au stade de la commission mixte paritaire, étape rendue nécessaire pour aboutir à une délibération parlementaire, pour autant qu'elle soit avérée, est contraire au principe de séparation des pouvoirs.

5. Par ailleurs, cette commission mixte paritaire n'a revêtu un caractère conclusif qu'en raison, d'une part, de l'engagement formel de la Première ministre, par une lettre du 18 décembre 2023 (jour de la convocation de la commission) adressée au Président du Sénat, d'engager dès janvier 2024 une réforme du dispositif d'aide médicale d'Etat, et, d'autre part, de l'engagement du ministre de l'Intérieur, par une lettre adressé le même jour au Président du parti « Les Républicains », à ce que « *tout soit mis en œuvre pour que les délais de réalisation des nouvelles places de centres de rétention administrative soient accélérés au maximum* ».

En outre, la réunion de la commission mixte paritaire a débuté le 18 décembre à 17h00 pour se conclure le 19 décembre à 15h40, s'étalant sur près de 23h00 et dépassant donc très largement la précédente durée maximum d'une commission mixte paritaire, de 9h00, à l'occasion de la discussion du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale 2023. La commission mixte paritaire relative au projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration a été suspendue durant 4h00 dès son commencement, puis à nouveau à 00h30 pour ne reprendre qu'à 10h30.

¹ Disponible en ligne à l'adresse URL suivante : https://www.francetvinfo.fr/societe/immigration/info-franceinfo-loi-immigration-emmanuel-macron-a-appelle-elisabeth-borne-et-bruno-retailleau-pour-leur-demander-de-trouver-un-accord_6252567.html (consulté le 29 décembre 2023).

Ces interruptions ont été motivées par des négociations en dehors du cadre de la commission mixte paritaire, puisqu'elles ont permis la tenue de négociations entre le Gouvernement, sa majorité et le groupe « *Les Républicains* », et non l'ensemble des groupes représentés dans les assemblées parlementaires. Or de telles négociations ont manifestement permis l'obtention d'une commission mixte paritaire conclusive.

Cette ingérence altère la condition déduite des articles 45 de la Constitution, 109 et 110 du RAN selon laquelle l'office d'une telle commission, qui est une instance de médiation entre députés et sénateurs hors présence du Gouvernement, doit être de trouver un compromis, entre élus du Parlement, sur un texte de loi en cours de discussion.

6. Enfin, l'adoption du texte issu de la commission mixte paritaire à l'Assemblée nationale s'inscrit dans un contexte très particulier. La presse a pu relater les pressions dont ont fait l'objet certains députés à différentes étapes de la procédure législative. En particulier, et sans préjuger des procédures d'ordre pénal engagées des deux côtés (députés et ministère de l'Intérieur), il apparaît que le directeur de cabinet du ministère de l'Intérieur aurait contacté un député (par erreur d'homonymie) en lui indiquant que sa demande pour installer une brigade de gendarmerie à Rosières avait été accélérée. À cette occasion, il lui demande de ne pas voter la motion de rejet préalable (Sandrine Cassini et Alexandre Pedro, « Projet de loi « immigration » : quand le député socialiste Philippe Brun recevait par erreur un appel du cabinet de Gérald Darmanin », *Le Monde*, 13 décembre 2023)².

Une telle démarche, si elle était avérée, remettrait gravement en cause le principe du vote personnel et porterait atteinte à la liberté du parlementaire, dans l'exercice de son mandat, au regard de l'immixtion du directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur dans le vote des députés. Elle témoignerait de manœuvres susceptibles d'avoir pesé sur l'issue du travail de la commission mixte paritaire ou sur la délibération finale du Parlement sur le projet de loi en cause.

7. Au surplus, le délai entre l'accord trouvé par la commission mixte paritaire et la délibération sur le texte du compromis a été extrêmement restreint : environ 3h20 pour les sénateurs et 5h50 pour les députés. Au regard de la taille et

² Disponible en ligne à l'adresse URL suivante : https://www.lemonde.fr/politique/article/2023/12/13/projet-de-loi-immigration-quand-le-depute-socialiste-philippe-brun-recevait-par-erreur-un-appel-du-cabinet-de-gerald-darmanin_6205664_823448.html (consulté le 29 décembre 2023).

de l'importance du projet de loi en discussion, et en l'absence de conditions constitutionnelles d'urgence particulière qui entourent l'adoption de ce projet de loi, les parlementaires n'ont manifestement pas disposé d'un délai suffisant pour prendre connaissance de l'ensemble du projet de loi. Or le Conseil constitutionnel consacre depuis 2005 l'exigence de clarté et sincérité du débat parlementaire, sur le fondement de l'article 6 de la DDHC et du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution (Cons. const., 13 octobre 2005, décision n° 2005-526 DC ; Cons. const., 24 mai 2005, décision n° 2005-532 DC), exigence qui justifie l'imposition de délais à respecter pour le dépôt des amendements afin que les parlementaires puissent convenablement en prendre connaissance. Le respect de délais suffisants doit *a fortiori* s'appliquer au dépôt d'un texte nouveau.

Par conséquent, le caractère tardif du dépôt du texte issu du compromis de la commission porte atteinte à l'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

I]C. Sur l'insincérité du Gouvernement quant à la constitutionnalité du projet de loi

1. Aux termes de l'article 6 de la DDHC, « *la loi est l'expression de la volonté générale [...]* ». Selon l'article 3 de la Constitution, « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants [...]* ».

Il résulte de ces dispositions une exigence de valeur constitutionnelle de clarté et de sincérité du débat parlementaire (Cons. const., 13 octobre 2005, décision n° 2005-526 DC, préc. ; Cons. const., 24 mai 2005, décision n° 2005-532 DC, préc.), dont découle une exigence de sincérité des informations présentées par le Gouvernement à la représentation nationale.

À cet égard, si le Conseil constitutionnel a déjà pu estimer au sujet d'informations erronées délivrées par le Gouvernement devant la représentation nationale et dans les médias qu'elles sont « *sans incidence sur la procédure d'adoption de la loi* », c'est à la seule condition qu'elles aient pu être débattues par la représentation nationale (Cons. const., 14 avril 2023, décision n° 2023-849 DC, cons. 65).

Il résulte de ce qui précède que la délivrance d'une information erronée par le Gouvernement à la représentation nationale n'est susceptible d'avoir une influence sur la sincérité des débats qu'à condition que cette information n'ait pas pu être débattue par les parlementaires.

Au cas présent, le Gouvernement a doublement porté atteinte au principe de sincérité des débats en délivrant des informations erronées insusceptibles de faire l'objet d'un débat devant la représentation nationale.

2. En premier lieu, le Gouvernement a indiqué, devant la représentation nationale, s'évertuer à purger le projet de loi en discussion de ses dispositions inconstitutionnelles, en particulier ses cavaliers législatifs.

En effet, lors du débat de la motion de rejet préalable, le ministre de l'Intérieur avait souligné le souci du Gouvernement d'« *écarter[r] des sujets qui n'ont manifestement pas leur place dans ce texte et qui seraient à coup sûr censurés par le Conseil constitutionnel – s'ils l'étaient, nous aurions menti aux Français en menant des débats qui n'auraient pas lieu d'être* » (p. 11 209 du compte-rendu de la séance).

Or, à l'issue du travail de la commission mixte paritaire, lors de l'approbation de son travail par les deux assemblées, ce même ministre a lui-même admis l'existence de dispositions inconstitutionnelles, sans tenter de les purger au-delà du retrait d'un article et de modifications mineures.

En défendant, une semaine plus tard, et alors qu'il dispose d'outils pour procéder à cette purge, le vote d'un projet de loi contenant des dispositions manifestement inconstitutionnelles - ce dont il avait connaissance - le Gouvernement s'est abstenu de purger le projet de loi des inconstitutionnalités manifestes dont il était empreint, révélant le caractère erroné des indications antérieurement délivrées devant la représentation nationale.

3. En second lieu, il ressort du compte-rendu de la commission mixte paritaire (p. 26 du rapport) que le Gouvernement s'est engagé à adopter une circulaire pour définir les conditions dans lesquelles les étudiants étrangers auront à s'acquitter d'une caution (article 11 du projet de loi), alors qu'à son issue, le président de la République et la Première ministre « *ont assuré à la ministre de l'enseignement supérieur que les mesures concernant les étudiants étrangers, notamment concernant la caution de retour, seraient révisées si elles n'étaient pas censurées par le Conseil constitutionnel* » (« *Projet de loi immigration : la ministre de l'Enseignement supérieur Sylvie Retailleau a présenté sa démission,*

qui a été refusée », *France Info*, 21 décembre 2023³ ; soulignement ajouté par nos soins). Ok je

Ce faisant, le Gouvernement a proposé aux parlementaires un texte qu'il n'appliquera pas dans sa totalité et leur a délivré une information erronée à cet égard.

4. En s'abstenant de procéder à une demande de nouvelle délibération au Parlement, ainsi que le prévoit l'article 10 de la Constitution, le président de la République a privé la représentation nationale de l'occasion de pouvoir débattre des informations erronées délivrées par le Gouvernement.

Il résulte de ce qui précède que le Gouvernement a fourni des informations erronées aux parlementaires quant à sa ligne de conduite au cours de l'élaboration de la loi, sans que les parlementaires ne puissent en débattre. Il a ainsi porté atteinte au principe de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

Ainsi qu'il a été rappelé, s'il apparaît que le Conseil a déjà estimé qu'un propos insincère de la part du Gouvernement était sans incidence sur la délibération, il l'a fait à la condition que l'information erronée soit donnée à la connaissance des parlementaires, puis débattue par eux. En l'espèce, cette connaissance n'a pu, en partie, avoir lieu qu'après le vote et, en toute hypothèse, un tel débat n'a jamais eu lieu.

I]D. Sur la violation de l'article 62 de la Constitution

1. Ainsi qu'il a été rappelé, il résulte des dispositions de l'article 6 de la DDHC que « *la loi est l'expression de la volonté générale. [...]* ». Le Conseil constitutionnel a toutefois pu préciser que « *la loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution* » (Cons. const., 23 août 1985, décision n° 85-197 DC).

Il ne paraît enfin pas inutile de rappeler que l'article 62 de la Constitution dispose que « *les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles* », et qu'il découle d'une

³ Disponible en ligne à l'adresse URL suivante : https://www.francetvinfo.fr/politique/gouvernement-d-elisabeth-borne/loi-immigration-la-ministre-de-l-enseignement-superieur-sylvie-retailleau-a-presente-sa-demission-qui-a-ete-refusee_6258624.html (consulté le 29 décembre 2023).

jurisprudence constante qu'en vertu de cette disposition, l'autorité des décisions du Conseil « *s'attache non seulement à leur dispositif mais aussi aux motifs qui en sont le soutien nécessaire et en constituent le fondement même* » (Cons. const., 16 janvier 1962, décision n° 62-18 L).

2. En s'abstenant d'amender le projet de loi afin de le purger de ses dispositions manifestement inconstitutionnelles, le Gouvernement n'a pas permis aux parlementaires de délibérer pour exprimer la volonté générale dans le respect de la Constitution, contrevenant ainsi à l'article 62 de la Constitution.

II. Sur la violation de la répartition des compétences législatives et réglementaires

II]A. Sur l'injonction faite par le Parlement au Gouvernement

1. L'article 1er 2° (ancien article 1er A) introduit un nouvel article L. 123-2 au sein du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile imposant au Parlement 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.* »

2. S'il résulte des dispositions de l'article 34 de la Constitution que le législateur est compétent pour fixer les règles relatives à la nationalité et qu'il peut « *ainsi mettre en œuvre les objectifs d'intérêt général qu'il s'assigne* » (Cons. const., 13 août 1993, décision n° 93-325 DC), il revient néanmoins à l'autorité publique⁴ de restreindre par des mesures de police administrative les conditions de l'entrée et du séjour des étrangers (« *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* », décision n° 93-325 DC, préc.).

3. Au cas présent, les dispositions de l'article 1er 2° (ancien article 1er A) ajoutent un nouvel article L. 123-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile imposant au Parlement 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* ».

Le fait d'habiliter le Parlement à déterminer la fixation d'un « quota » d'étrangers pour chacune des catégories de séjour par voie législative s'apparentant à la fixation de « conditions » d'entrée et de séjour, cette compétence appartient au pouvoir réglementaire, conformément à l'article 37 de la Constitution.

En imposant au législateur de fixer le nombre maximum d'étrangers admis à s'installer en France pour les trois années à venir, la disposition du nouvel article L. 123-2 du CESEDA pose des contraintes au

⁴ À titre d'illustration, v. Cons. const., 13 mai 2011, décision n° 2011-126 QPC : l'autorité publique se réfère au ministère de l'Économie et au ministère public.

pouvoir réglementaire de nature à porter atteinte au principe de la séparation des compétences législative et réglementaire.

II]B. Sur l'injonction faite par le Parlement au Gouvernement

1. Les dispositions de l'article 1er 1° (ancien article 1er A) intègrent à l'article L. 132-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile l'obligation faite au Gouvernement d'organiser un débat au Parlement sur « *les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration et d'intégration* » et de lui déposer avant le 1er juin de chaque année, un rapport qui indique et commente, pour les dix années précédentes, un ensemble d'items relatifs à l'immigration en métropole et dans les outre-mer.

2. En premier lieu, s'il existe des dispositifs constitutionnels prévoyant la possibilité pour le Gouvernement d'initier un débat au Parlement, à l'instar de l'article 50-1 de la Constitution qui permet au Gouvernement de faire une déclaration suivie d'un débat devant chacune des assemblées parlementaires de sa propre initiative ou de celles des groupes parlementaires au sens de l'article 51-1 de la Constitution, toute injonction faite au Gouvernement d'initier un tel débat doit être considérée contraire à la Constitution.

Ainsi, le Conseil constitutionnel a déjà jugé que « *dans la mesure où ces dispositions comportent une injonction au Gouvernement d'avoir à consulter les commissions parlementaires [...] ; [qu']elles insèrent l'intervention d'une instance législative dans la mise en œuvre du pouvoir réglementaire ; qu'elles méconnaissent donc le principe ci-dessus rappelé de la séparation des compétences législative et réglementaire et sont dès lors contraires à la Constitution* » (Cons. const., 30 décembre 1970, décision n° 70-41 DC).

En second lieu, il résulte des termes de l'article 48 de la Constitution que : « *Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée. / Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour. / En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité. / 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. / Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires. / Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement. »

Aussi, le Conseil constitutionnel a jugé « *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* » (Cons. const., 20 novembre 2003, décision n° 2003-484 DC).

Enfin, l'article 20 de la Constitution attribue au Gouvernement le pouvoir de déterminer et conduire la politique de la Nation.

Il en résulte que toute disposition législative visant à « *orienter ou contrôler l'action gouvernementale* » doit être considérée contraire à la répartition des compétences législatives et réglementaires et au principe de la séparation des pouvoirs (Cons. const., 24 juin 1959, décision n° 59-2 DC ; Cons. const., 25 juin 1959, décision n° 59-3 DC).

3. Au cas présent, les dispositions de l'article 1er 1° (ancien article 1er A) intègrent à l'article L. 132-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile l'obligation faite au Gouvernement d'organiser un débat au Parlement sur « *les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration et d'intégration* » et de lui déposer avant le 1er juin de chaque année, un rapport qui indique et commente, pour les dix années précédentes, un ensemble d'items relatifs à l'immigration en métropole et dans les collectivités ultra-marines.

En imposant la tenue d'un débat au Parlement sur « *les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration et d'intégration* » à la suite du dépôt du rapport du Gouvernement sur l'immigration, le législateur a excédé son champ de compétence, portant atteinte à l'article 48 de la Constitution.

Enfin, en imposant au Gouvernement le dépôt d'un rapport annuel et l'organisation d'un débat annuel sur les orientations pluriannuelles en matière d'immigration, l'article 1er 1° (ancien article 1er A) de la loi déferée intervient en violation de l'article 20 de la Constitution.

III. Sur la violation par de nombreuses dispositions de la loi votée de l'article 45 de la Constitution

1. Il résulte du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution que *« Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux Assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. 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 ».*

Le Conseil constitutionnel relève ainsi, y compris d'office, en vertu de l'article 45 de la Constitution, l'inconstitutionnalité des dispositions ajoutées par voie d'amendement qui ne présentent pas de lien, même indirect, avec le projet de loi initial, en s'y référant comme des cavaliers législatifs.

2. Aussi, en se fondant sur l'économie générale de l'article 45 de la Constitution et notamment son premier alinéa, le Conseil constitutionnel juge 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 »* (Cons. const., 24 mai 2005, décision n° 2005-532 DC).

Il consacre ainsi la règle dite de « l'entonnoir », sur laquelle il se fonde pour censurer des articles constituant des *« dispositions nouvelles »* introduites pendant les discussions de la commission mixte paritaire (Cons. const., 25 juin 1998, décision n° 98-402 DC).

Il ne paraît pas inutile de souligner que la règle de « l'entonnoir » trouve à s'appliquer même quand les dispositions nouvelles se limiteraient à l'ajout de paragraphe additionnels au sein d'une disposition, comme il l'a déjà jugé pour un amendement qui se limite à compléter l'alinéa d'un article (Cons. const., 3 mars 2007, décision n° 2007-553 DC, cons. 36).

3. La loi déferée contient pléthore de cavaliers législatifs ainsi que de violations de la règle de « l'entonnoir ».

Ces griefs ont été soulevés par les saisines de plus de soixante députés, de plus de soixante sénateurs et de la Présidente de l'Assemblée nationale. Aussi, ils ont été démontrés par les contributions extérieures adressées au Conseil constitutionnel à la suite des ces saisines.

Notamment, doivent être considérés comme des cavaliers législatifs :

(i) **les articles relatifs au droit de la nationalité**, à savoir les articles 24 (extension de la déchéance de nationalité), 25 et 26 (restriction du droit du sol).

À cet égard, les exposants renvoient aux développements formulés par les Pr. Paul Lagarde, Patrick Weil, Ségolène Barbou des Places, Sabine Corneloup, Fabienne Jault-Seseke, Jules Lepoutre, Étienne Pataut et Serge Slama au sein de leur contribution extérieure transmise au Conseil constitutionnel (v. notamment le §II. A. de cette contribution) ;

(ii) **les articles relatifs aux mineurs non accompagnés**, à savoir les articles 33, 39 (recueil de données des mineurs), 44 (exclusion des personnes faisant l'objet d'un OQTF) et 45 (évaluation des personnes se déclarant mineures).

À cet égard, les exposants renvoient aux développements formulés par Perrine Dumas, Serge Slama Magali Leroy, Elie Montreuil, le Syndicat des avocats de France, le Réseau Solidarité Migrant.e.s. et Welcome Métropole Rouen au sein de leur contribution extérieure transmise au Conseil constitutionnel (v. notamment le § II. A. de cette contribution) ;

(iii) **les articles relatifs aux liens familiaux entretenus par ou avec des personnes de nationalité étrangère**, à savoir les articles 3 (introduction d'un âge plancher pour le regroupement familial), 6 (ajout de conditions de ressources, de logement et d'assurance maladie pour les conjoints de français), 65 (exclusion des enfants mineurs ayant constitué leur propre cellule familiale du bénéfice de la réunification familiale), 82 (exclusion du bénéfice de la réunification familiale des frères et soeurs des enfants bénéficiaires de la protection internationale).

À cet égard, les exposants renvoient aux développements formulés par Lisa Carayon et Marjolaine Roccati, maîtresses de conférences, Me Flor Tercero et le Syndicat des Avocats de France au sein de leur contribution extérieure transmise au Conseil constitutionnel ;

(iv) **les articles relatifs aux étudiants étrangers**, à savoir les articles 1er al. 30 (quotas migratoires), 11 (caution), 12 (justification du caractère réel et sérieux des études) et 13 (droits spécifiques des étudiants internationaux).

À cet égard, les exposants renvoient aux développements formulés par Joël Andriantsimbazovina, Fabrice Bin, Julien Bonnet, Véronique Champeil-Desplats,

Emilie Chevalier, Delphine Costa, Virginie Donier, Nathalie Droin, Xavier Dupré de Boulois, Delphine Espagno, Jean-Philippe Foegle, Catherine Gauthier, Charlotte Girard, François Héran, Liora Israël, Pascale Laborier, Thibaut Larroutou, Robin Medard Inghilterra, Stéphanie Renard, Cédric Roulhac, Serge Slama, Alexis Spire, David Szymczak, Catherine Teitgen-Colly, Marion Tissier-Raffin, Mathieu Schneider, président du Réseau MEnS (Migrants dans l'Enseignement Supérieur), Jean-Baptiste Perrier, Président de l'Association française de droit pénal, l'Union des étudiants exilés (UEE), représentée par Rudi Osman et la Conférence des doyens de facultés de droit, représentée par Jean-Christophe Saint Pau au sein de leur contribution extérieure transmise au Conseil constitutionnel (v. notamment le § I de cette contribution).

À ces dispositions dont le caractère de cavaliers législatifs a été démontré dans les contributions extérieures, s'y ajoutent, sur un fondement identique, deux autres dispositions inconstitutionnelles.

4. En premier lieu, l'article 13 (ancien art. 1HA) de la loi votée revêt le caractère de cavalier législatif.

L'article susvisé complète l'article L. 719-4 du code de l'éducation par la phrase « [...], *qui sont majorés pour les étudiants étrangers en mobilité internationale* ».

Cette disposition, ajoutée par un amendement du Sénat le 6 novembre 2023, constitue la consécration législative d'une règle déjà prévue par un arrêté du 19 avril 2019, introduite dans le cadre de la stratégie « Bienvenue en France/Choose France ». Cette disposition est sans aucun rapport ni avec la maîtrise des voies d'accès au séjour, ni avec la lutte contre l'immigration irrégulière, ni avec la meilleure intégration des étrangers par le travail et par la langue.

La censure de l'article 13 est ainsi encourue.

5. En second lieu, l'article 59 (ancien art. 17) de la loi votée enfreint la règle de l'entonnoir.

L'article susvisé ajoute de nouveaux articles L. 812-5 et L. 812-6 au code d'entrée et de séjour des étrangers autorisant les fouilles de navires et l'immobilisation de ceux-ci par les officiers de police judiciaire afin de rechercher et de constater les infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France.

Ces articles constituent des « *dispositions nouvelles* » introduites pendant les discussions de la commission mixte paritaire et interviennent ainsi en méconnaissance de l'article 45 de la constitution.

Quand bien même il ne s'agit que de paragraphes additionnels insérés au sein de l'article 59, et ainsi qu'il a été précisé, cela ne fait pas obstacle à ce que le Conseil constitutionnel conspuise un amendement qui se limite à compléter l'alinéa d'un article (Cons. const., décision n° 2007-553 DC, préc.).

La censure de l'article 59 est également encourue.

IV. Sur la violation de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi

1. En usant de notions ou terminologies floues, ambiguës et équivoques, de nombreux articles de la loi méconnaissent l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

En effet, de jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel a jugé que « *l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques* », « *qu'il doit en effet prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire* ».

Le Conseil constitutionnel y est particulièrement attentif, et en exerce un contrôle approfondi, lorsque les sujets de droit visés par la loi sont dans une situation de particulière vulnérabilité et qu'est en cause la protection de leurs droits. Aussi, il a pu retenir ce grief lorsque les destinataires d'un texte sont des particuliers désarmés devant l'hermétisme que peut revêtir le droit positif (Cons. const., 7 décembre 2000, décision n° 2000-435 DC, cons. 52 et 53).

C'est ainsi que, sur le fondement de cet objectif à valeur constitutionnelle, le Conseil constitutionnel a jugé qu'en se limitant à se référer aux « *principes de la République* » « *sans autre précision* », les dispositions en cause ne permettaient pas « *de déterminer avec suffisamment de précision les comportements justifiant le refus de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour ou le retrait d'un tel titre* » et méconnaissaient dès lors l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et étaient donc contraires à la Constitution (Cons. const., 13 août 2018, décision n° 2021-823 DC).

2. Au cas présent, plusieurs articles de la loi déferée recourent à des notions imprécises qui, n'encadrant pas suffisamment le pouvoir d'appréciation des autorités administratives, ouvrent la voie à un risque d'arbitraire de la part desdites autorités dans l'appréciation de la situation des étrangers demandant l'octroi ou le renouvellement d'un titre de séjour.

Ainsi, l'article 20 (ancien art. 1er) de la loi votée complète le second alinéa de l'article L. 413-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile afin d'inclure dans le contrat d'intégration républicaine la phrase

suivante : « *S'il est parent, l'étranger s'engage également à assurer à son enfant une éducation respectueuse des valeurs et des principes de la République et à l'accompagner dans sa démarche d'intégration à travers notamment l'acquisition de la langue française.* ».

En retenant les termes « *éducation respectueuse des valeurs et principes de la République* », le législateur n'a pas suffisamment défini l'engagement supplémentaire imposé à l'étranger « *admis pour la première fois au séjour en France ou qui entre régulièrement en France entre l'âge de seize ans et l'âge de dix-huit ans révolus, et qui souhaite s'y maintenir durablement* ».

Si l'article 46 (ancien art. 13) de la loi entend préciser le contenu du contrat d'engagement en apportant des précisions sur la teneur des principes de la République, le texte n'apporte aucune précision sur les valeurs de celle-ci. La notion même d'« *éducation respectueuse* » est indéterminée et d'autant plus équivoque que les valeurs dont cette éducation devrait être respectueuse sont elles-mêmes indéterminées.

Ce faisant, le législateur a donc adopté des dispositions qui ne permettent pas de déterminer avec suffisamment de précision la portée de cet engagement de nature à compromettre la délivrance de ce titre de séjour. En effet, le respect de cet engagement fera pleinement partie des éléments d'appréciation de la condition d'intégration nécessaire à la délivrance de la carte de résident.

3. De la même façon, l'article 27 (ancien art. 4 bis) de la loi déferée intègre aux éléments d'appréciation de la situation de l'étranger concerné des notions particulièrement floues, voire ambiguës, telles que « *son adhésion aux modes de vie et aux valeurs de celle-ci [la société française] ainsi qu'aux principes de la République* ».

Or ces notions de « *mode de vie* » ou de « *valeurs de la société française* » n'ont reçu aucune définition juridique en droit positif et ne font l'objet d'aucune acception commune ; on peut même douter qu'elles puissent le faire.

On notera, à cet égard, que l'article 46 (ancien art. 13) de la loi votée a pris le soin de supprimer la notion de « *valeurs essentielles de la société française* » à la fin du 1^o de l'article L. 433-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Pour l'ensemble de ces raisons, les notions de « *modes de vie* » ou de « *valeurs* » « *de la société française* » figurant à l'article 27 (ancien art. 4 bis) de la loi déferée ne permettent pas de définir avec suffisamment de précision et de

manière non-équivoque les critères devant présider à l'appréciation de l'autorité administrative en vue de la délivrance, fût-ce à titre exceptionnel, d'une carte de séjour temporaire portant la mention « travailleur temporaire » ou « salarié » d'une durée d'un an. Elles méconnaissent dès lors l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

Ne prémunissant pas les sujets de droit contre le risque d'arbitraire, ces dispositions devraient être déclarées contraires à la Constitution.

Au surplus, en n'encadrant pas le pouvoir d'appréciation des autorités administratives, voire en reportant sur elles l'éventuel soin de définir les notions retenues aux articles 20 et 27, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence. De jurisprudence constante, visant ensemble l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité de la loi et le plein exercice par le législateur de sa compétence, le Conseil constitutionnel juge en effet que celui-ci ne doit pas « *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* » (en ce sens, notamment, Cons. const., 24 juillet 2008, décision n° 2008-567 DC, Cons. 39). Il résulte de ces éléments que les dispositions visées sont inintelligibles et entachées d'incompétence négative ; elles doivent être, à ce titre, déclarées contraires à la Constitution.

V. Sur l'absence de portée normative de certaines dispositions

1. Les dispositions de l'article 27 (ancien art. 4bis) ajoutent un article L. 435-4 au code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et introduisent ainsi une nouvelle hypothèse d'admission exceptionnelle au séjour au chapitre V du titre III du livre IV dudit code.

L'alinéa 1er de l'article L.435-4 nouvellement créé précise les conditions nécessaires pour que le ressortissant étranger puisse se voir admis au séjour. Il s'agit d'une part de l'exercice d'une activité professionnelle dans un métier dit en tension, durant une durée de 12 mois consécutifs au cours des 24 derniers mois, et d'autre part d'une résidence continue en France d'au moins trois années. L'article indique toutefois que ces conditions ne sont pas opposables à l'autorité administrative.

L'alinéa 2 précise les périodes de séjour et de travail prises en considération.

L'alinéa 3 ajoute que le préfet, dans l'exercice de sa faculté d'appréciation, doit tenir compte de l'insertion sociale et familiale de l'étranger, du respect de l'ordre public, de son intégration à la société française et son adhésion aux modes de vie et aux valeurs de celle-ci ainsi qu'aux principes de la République mentionnés à l'article L. 412 7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

L'alinéa 4 dispose que l'étranger qui a fait l'objet d'une condamnation, d'une incapacité ou d'une déchéance mentionnée au bulletin n° 2 du casier judiciaire ne saurait bénéficier d'un titre de séjour sur le fondement de l'article L.435-4 nouveau.

2. L'article 6 de la DDHC dispose que « *[l]a Loi est l'expression de la volonté générale* ».

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* » (Cons. const., 12 mai 2010, décision n° 2010-605 DC, cons. 28).

La portée normative de la loi implique que celle-ci comporte des dispositions qui puissent être invoquées contre l'administration et devant les juges.

3. L'article 27 (ancien art. 4bis) crée une situation juridique inédite en contradiction avec la portée normative reconnue à la loi, puisqu'il fixe des conditions en vue de l'attribution d'un titre de séjour au titre de l'admission exceptionnelle, sans que ces conditions ne « *soient opposables à l'autorité administrative* ».

La loi comporte ainsi des dispositions qui n'ont pas de portée normative.

En effet, le juge chargé de contrôler l'administration ne pourra pas se fonder sur ces conditions pour examiner la légalité de l'acte déféré.

Il ne saurait être admis que des dispositions législatives puissent être ainsi écartées par l'autorité administrative. Il en va de la qualité et de l'autorité de la loi.

4. La loi crée donc des règles, et dans le même temps, leur retire toute valeur normative. Ce faisant, le législateur ravale la loi au rang de simple circulaire.

Le parallèle est d'autant plus pertinent que le Conseil d'État a jugé, à propos des dispositions de la circulaire dite « Valls » du 28 novembre 2012 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière, que l'autorité compétente peut « *définir des orientations générales pour l'octroi de ce type de mesures* », mais que *l'étranger ne saurait se prévaloir de telles orientations* » (CE, Sect., 4 février 2015, *Ministre de l'intérieur c/ M. Cortes Ortiz*, req. 383267 et 383268, R. 17).

Autrement dit, l'administration ne peut se voir opposer de telles orientations. Or des dispositions législatives ne peuvent être traitées comme des indications issues de circulaire.

En omettant cette différence cruciale, la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration sape la portée normative que doit revêtir toute loi.

Le membre de phrase « *[à] titre exceptionnel, et sans que les conditions ci-après définies ne soient opposables à l'autorité administrative* », est donc contraire à l'article 6 de la DDHC.

5. Il convient de préciser que la censure de ce membre de phrase ne crée pas pour autant une situation dans laquelle le titre de séjour serait accordé de plein droit à l'étranger, puisque l'alinéa 3 de l'article L. 435-4 nouveau du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile réserve la possibilité à l'autorité administrative de prendre en considération divers éléments - insertion sociale et familiale, respect de l'ordre public, intégration à la société française et adhésion aux modes de vie et aux valeurs de celle-ci ainsi qu'aux principes de la République - pour la délivrance du titre de séjour.

VI. A TITRE CONCLUSIF

1. En conclusion, selon l'article 23 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, « *dans le cas où le Conseil constitutionnel déclare que la loi dont il est saisi contient une disposition contraire à la Constitution sans constater en même temps qu'elle est inséparable de l'ensemble de cette loi, le président de la République peut soit promulguer la loi à l'exception de cette disposition, soit demander aux chambres une nouvelle lecture* », il est de jurisprudence constante que le Conseil constitutionnel peut admettre une déclaration de non-conformité totale d'une loi votée, alors que plusieurs dispositions sont déclarées non-conformes, au moyen d'une « déclaration d'inséparabilité ».

Cette possibilité s'est déjà présentée, soit en raison de l'inséparabilité entre des dispositions législatives organique et ordinaire (Cons. const., 11 janvier 1990, décision n° 89-263 DC), soit en raison du manquement à une irrecevabilité constitutionnelle (Cons. const., 18 janvier 1978, décision n° 77-91 DC), soit en raison de l'inconstitutionnalité d'une disposition essentielle du texte de loi (Cons. const., 12 janvier 1977, décision n° 75-76 DC ; Cons. const., 16 janvier 1982, n° 81-132 DC ; Cons. const., 23 janvier 1987, n° 86-224 DC ; Cons. const., 28 juillet 1993, n° 93-322 DC), soit, enfin, en raison de l'absence de respect d'une formalité de la procédure législative de « caractère substantiel » (Cons. const., décision n° 89-263 DC, préc.).

2. Au cas présent, il apparaît qu'en votant la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, le Parlement a adopté une quantité importante de dispositions devant être jugées inconstitutionnelles par le Conseil constitutionnel. Il en va ainsi d'autant plus que de nombreuses dispositions - notamment celles issues de la commission mixte paritaire qui ont été décisives pour le vote définitif de la loi - ont été adoptées en violation manifeste de la procédure législative, des droits des assemblées parlementaires et de leurs membres élus, et du principe de la séparation des pouvoirs.

Par conséquent, cette multiplicité de dispositions non conformes vide de sa substance l'ensemble de la loi en cause. Il en résulte que les dispositions législatives restantes, qui pourraient être jugées conformes, n'étant pas séparables de toutes celles déclarées inconstitutionnelles, la loi doit être, dans son ensemble, regardée comme non conforme à la Constitution. Il revient au Conseil constitutionnel de déclarer l'entièrereté de la loi comme non conforme à la Constitution.

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