

N° 646 *rect.*

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 mai 2023

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

relative à la souveraineté de la France, à la nationalité, à l'immigration et à l'asile,

PRÉSENTÉE

Par MM. Bruno RETAILLEAU, François-Noël BUFFET, Serge BABARY, Jean BACCI, Jérôme BASCHER, Arnaud BAZIN, Mmes Catherine BELRHITI, Martine BERTHET, M. Jean-Baptiste BLANC, Mme Christine BONFANTI-DOSSAT, MM. Bernard BONNE, Michel BONNUS, Mme Alexandra BORCHIO FONTIMP, M. Gilbert BOUCHET, Mmes Toine BOURRAT, Valérie BOYER, MM. Max BRISSON, Laurent BURGOA, Alain CADEC, François CALVET, Christian CAMBON, Mme Agnès CANAYER, M. Jean-Noël CARDOUX, Mme Anne CHAIN-LARCHÉ, MM. Patrick CHAIZE, Pierre CHARON, Alain CHATILLON, Mme Marta de CIDRAC, M. Marc-Philippe DAUBRESSE, Mmes Véronique DEL FABRO, Annie DELMONT-KOROPOULIS, Patricia DEMAS, Catherine DEROCHE, Chantal DESEYNE, Catherine DI FOLCO, Sabine DREXLER, Catherine DUMAS, Françoise DUMONT, Dominique ESTROSI SASSONE, Jacqueline EUSTACHE-BRINIO, MM. Gilbert FAVREAU, Bernard FOURNIER, Christophe-André FRASSA, Pierre FROGIER, Mmes Laurence GARNIER, Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, Frédérique GERBAUD, Sylvie GOY-CHAVENT, MM. Daniel GREMILLET, Jacques GROSPERRIN, Mme Pascale GRUNY, MM. Charles GUENÉ, Daniel GUERET, Jean-Raymond HUGONET, Jean-François HUSSON, Mmes Corinne IMBERT, Micheline JACQUES, Else JOSEPH, Muriel JOURDA, MM. Roger KAROUTCHI, Christian KLINGER, Mmes Florence LASSARADE, Christine LAVARDE, MM. Antoine LEFÈVRE, Dominique de LEGGE, Ronan LE GLEUT, Henri LEROY, Mme Viviane MALET, M. Didier MANDELLI, Mme Brigitte MICOULEAU, M. Philippe MOUILLER, Mme Sylviane NOËL, MM. Claude NOUGEIN, Olivier PACCAUD, Jean-Jacques PANUNZI, Philippe PAUL, Cyril PELLEVAL, Cédric PERRIN, Stéphane PIEDNOIR, Mme Kristina PLUCHET, M. Rémy POINTEREAU, Mmes Sophie PRIMAS, Frédérique PUISSAT, MM. Jean-François RAPIN, Damien REGNARD, André REICHARDT, Olivier RIETMANN, Hugues SAURY, Stéphane SAUTAREL, René-Paul SAVARY, Michel SAVIN, Mme Elsa SCHALCK, MM. Bruno SIDO, Jean SOL, Laurent SOMON, Philippe TABAROT, Mme Claudine THOMAS et M. Jean Pierre VOGEL,

Sénateurs et Sénatrices

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Arrêter l'immigration de masse : c'est l'objectif auquel entend contribuer cette proposition de loi constitutionnelle, en affirmant le droit de la France à décider souverainement qui elle souhaite accueillir et qui elle souhaite refuser sur le territoire national.

La géographie et l'histoire commandent que cette politique d'arrêt de l'immigration de masse repose aujourd'hui sur deux piliers complémentaires : un pilier européen, un pilier national.

Parce que la France est un État fondateur de l'Union européenne, nous savons l'importance de renforcer, à l'échelle du continent, l'effort de protection des frontières extérieures de l'Europe. Les instruments européens qui sont déployés à cette fin, dans le cadre de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), sont une nécessité absolue pour sécuriser l'espace européen. Nous affirmons qu'il ne peut y avoir d'arrêt de l'immigration de masse, vers la France, s'il n'y a pas une vraie protection des frontières continentales, dans le cadre de l'Union européenne, résultant d'actions opérationnelles efficaces, coordonnant les meilleures compétences et utilisant les technologies les plus modernes.

Pour arrêter l'immigration de masse, nous avons besoin d'une Europe puissante – et nous avons, tout autant, besoin d'être puissants en Europe.

Car si la protection opérationnelle des frontières extérieures de l'Europe est vitale pour la France, elle ne saurait nous dispenser de définir et de mettre en œuvre, à l'échelle nationale, des leviers contribuant à l'arrêt de l'immigration de masse. Un immense effort de remise en ordre est aujourd'hui nécessaire pour sortir du chaos migratoire et reprendre le contrôle. A cette fin, un nouveau cadre juridique national est désormais indispensable.

C'est l'objet de cette proposition de loi constitutionnelle, présentée en application de l'article 89 de la Constitution, afin qu'elle soit approuvée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat puis, le moment venu, soumise à l'approbation du peuple français par référendum.

Souveraineté de la France, nationalité, immigration, asile : dans ces quatre domaines, qui sont essentiels pour l'avenir de la nation, des modifications constitutionnelles sont nécessaires.

Le **titre Ier**, consacré à la **souveraineté**, affirme d'abord, à l'**article 1^{er}**, que nul ne peut se prévaloir de son origine ou de sa religion pour se soustraire aux lois de la République et s'exonérer du respect des règles communes. Pour que la nation soit pleinement souveraine, elle doit être préservée de ce qui fragilise son unité. Nous devons réaffirmer, au cœur du texte fondamental, le refus absolu des communautarismes.

L'**article 2** donne au peuple français la liberté de se prononcer, par référendum, sur tout projet de loi ou projet de loi organique. A cette fin, il élargit le champ des matières que l'article 11 de la Constitution permet au Président de la République de soumettre au référendum. Celui-ci pourra désormais porter sur toutes les questions de nature législative – et pas seulement sur ce qui relève de l'organisation des pouvoirs publics ou des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale et des services publics qui y concourent. Dès lors, le champ référendaire inclura, notamment, les questions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France ainsi que le droit de la nationalité. Le Conseil constitutionnel sera saisi en amont d'un tel référendum, non pour rendre une décision, mais pour donner un avis, rendu public, sur le projet de loi que le Président de la République soumet au suffrage universel. Cet avis constituera ainsi un élément du débat référendaire, susceptible d'éclairer le peuple français – étant entendu que, *in fine*, c'est bien le peuple souverain, et lui seul, qui décidera, ou non, d'approuver la loi référendaire, insusceptible de recours.

L'**article 3** amende l'article 55 de la Constitution, relatif à l'autorité des traités par rapport à celle des lois, ainsi que l'article 88-1, relatif à la primauté du droit de l'Union européenne. Cette double architecture doit être préservée dans son principe. Mais lorsque le respect de l'identité constitutionnelle de la France ou la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation sont en cause, une loi organique – adoptée dans les mêmes termes par les deux assemblées ou par la voie du référendum – aura désormais la possibilité de désigner des dispositions législatives déterminées qui, par exception, ne seront pas soumises aux dispositions actuelles des articles 55 et 88-1. Une telle loi organique constituera, ainsi, un bouclier constitutionnel protégeant, de manière ciblée, des dispositions législatives qui, parce qu'elles sont au cœur de la souveraineté nationale, ne doivent pas être contredites par des stipulations de droit international.

Le **titre II** est relatif à la **nationalité**.

L'**article 4** élève au rang constitutionnel le principe d'**assimilation** actuellement prévu à l'article 21-24 du code civil, aux termes duquel nul ne peut devenir français s'il ne justifie de son assimilation à la communauté française. Ce principe a été énoncé par l'ordonnance n° 45-2441 du 19 octobre 1945 portant code de la nationalité française, rédigé à la Libération sous l'autorité du général de Gaulle. Son inscription au sein de la Constitution est aujourd'hui nécessaire afin que toutes les voies d'accès à la nationalité française – et pas seulement celle de la naturalisation – soient désormais soumises à cette exigence d'assimilation à la communauté française, laquelle passe par une connaissance suffisante de la langue, de l'histoire, de la culture et de la société française, des droits et devoirs conférés par la nationalité française, ainsi que l'adhésion aux principes et valeurs essentiels de notre République.

L'**article 5** supprime le droit du sol à Mayotte, en allant au-delà de ce que la jurisprudence du Conseil constitutionnel, telle qu'elle ressort de sa décision n°2018-770 DC du 6 septembre 2018, a jusqu'alors admis. Le Conseil constitutionnel, en effet, juge qu'il est seulement permis à la loi de restreindre « *dans une certaine mesure* » le droit du sol dans le département de Mayotte. Après avoir relevé que « *la population de Mayotte comporte, par rapport à l'ensemble de la population résidant en France, une forte proportion de personnes de nationalité étrangère, dont beaucoup en situation irrégulière, ainsi qu'un nombre élevé et croissant d'enfants nés de parents étrangers* », que « *cette collectivité est ainsi soumise à des flux migratoires très importants* », et que le législateur a « *entendu tenir compte de ce que l'immigration irrégulière à Mayotte pouvait être favorisée par la perspective d'obtention de la nationalité française par un enfant né en France et par les conséquences qui en découlent sur le droit au séjour de sa famille* », le Conseil constitutionnel a jugé que de telles circonstances constituent, au sens de l'article 73 de la Constitution, des « *caractéristiques et contraintes particulières* ». Celles-ci sont de nature à permettre au législateur, « *afin de lutter contre l'immigration irrégulière à Mayotte, d'y adapter, dans une certaine mesure, non seulement les règles relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, mais aussi celles régissant l'acquisition de la nationalité française à raison de la naissance et de la résidence en France* ». Compte tenu des termes de cette jurisprudence, une modification constitutionnelle apparaît nécessaire pour autoriser la loi, à Mayotte, non pas seulement à adapter « *dans une certaine mesure* » les conditions du droit du sol applicables dans les autres départements français, mais bien à le supprimer. C'est pourquoi il est proposé d'insérer, après l'article 73 de la Constitution, un article 73-1 prévoyant que les personnes nées à Mayotte de parents étrangers ne peuvent acquérir la nationalité française que si la République en décide à leur majorité, dans des conditions fixées par la loi.

Le **titre III** construit le socle constitutionnel indispensable pour définir et conduire, demain, une politique d'**arrêt de l'immigration de masse**.

A cette fin, l'**article 6** donne au Parlement le pouvoir de fixer par la loi, chaque année, le nombre maximum d'autorisations d'entrées en vue de séjourner en France et d'autorisations de premier séjour en France délivrées à des ressortissants étrangers (à l'exception des ressortissants européens et des personnes demandant l'asile). Après que de tels plafonds de visas et de titres de séjour auront été déterminés par le Parlement, le Gouvernement aura la faculté de répartir, entre les différentes administrations préfectorales et consulaires, ce nombre maximum par catégorie d'autorisation ainsi que par nationalité. Un bouclier constitutionnel protégera cette loi, de sorte que les plafonds qu'elle fixe seront juridiquement opposables aux demandes de visas et de titres de séjour : aucun principe, y compris constitutionnel, aucun traité, accord, convention, norme, ou acte international, même européen, ne sera opposable à l'exécution de cette loi.

L'**article 7** consolide le droit de la France à éloigner, en dehors du territoire national, tout étranger représentant une menace pour la sécurité publique ou qui a été condamné à une peine d'emprisonnement.

Le **titre IV** complète les dispositions relatives à l'**asile** qui avaient été sagement introduites dans la Constitution en 1993 lorsque, sur l'initiative du Premier ministre Edouard Balladur, le Congrès avait choisi de faire obstacle à une jurisprudence du Conseil constitutionnel. C'est l'objet de l'**article 8**. Il s'agit, en premier lieu, de donner à la République la faculté de conclure des accords relatifs à l'asile avec des États autres que ceux de l'Union européenne. En deuxième lieu, le principe selon lequel les demandes d'asile sont présentées et instruites, non pas sur le territoire national, mais dans nos représentations diplomatiques ou dans nos postes consulaires, ou à la frontière, sera affirmé : c'est avant que le demandeur ne soit entré sur le territoire national qu'il sera définitivement statué sur ces demandes, le cas échéant après l'exercice d'un recours contentieux. En troisième lieu, il est nécessaire de prévoir le régime des demandes d'asile qui, par exception, seraient encore présentées sur le territoire national : elles devront désormais faire l'objet d'une instruction administrative accélérée ainsi que, le cas échéant, de l'exercice d'un recours contentieux, lors duquel le demandeur sera soumis à une rétention privative de liberté, jusqu'à l'exécution de la décision définitive lui attribuant la protection ou, si celle-ci est refusée, l'éloignement effectif du territoire national. C'est pour restaurer le modèle français d'accueil des réfugiés politiques, en luttant contre les détournements d'un système d'asile désormais à bout de souffle, qu'une telle refondation est aujourd'hui nécessaire.

Proposition de loi constitutionnelle relative à la souveraineté de la France, à la nationalité, à l'immigration et à l'asile

TITRE I^{ER}

DISPOSITIONS RELATIVES À LA SOUVERAINETE

Article 1^{er}

- ① Après le premier alinéa de l'article 1^{er} de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Nul ne peut se prévaloir de son origine ou de sa religion pour se soustraire aux lois de la République et s'exonérer du respect des règles communes. »

Article 2

- ① Le premier alinéa de l'article 11 de la Constitution est ainsi rédigé :
- ② « Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au *Journal officiel*, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation, aux questions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France ainsi qu'au droit de la nationalité et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. »

Article 3

- ① I. – L'article 55 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Une loi organique, votée dans les mêmes termes par les deux assemblées ou adoptée par référendum dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article 11, peut exclure l'application du premier alinéa du présent article à des dispositions législatives déterminées afin d'assurer le respect de l'identité constitutionnelle de la France ou la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation. »

- ③ II. – L'article 88-1 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Une loi organique, votée dans les mêmes termes par les deux assemblées ou adoptée par référendum dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article 11, peut écarter la primauté du droit de l'Union sur des dispositions législatives déterminées afin d'assurer le respect de l'identité constitutionnelle de la France ou la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation. »

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES À LA NATIONALITE

Article 4

- ① L'article 3 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Nul ne peut devenir français s'il ne justifie de son assimilation à la communauté française. »

Article 5

- ① Après l'article 73 de la Constitution, il est inséré un article 73-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 73-1.* – Les personnes nées à Mayotte de parents étrangers ne peuvent acquérir la nationalité française que si la République en décide à leur majorité, dans des conditions fixées par la loi. »

TITRE III

DISPOSITIONS RELATIVES À L'IMMIGRATION

Article 6

- ① Après l'article 34-1 de la Constitution, il est inséré un article 34-2 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 34-2.* – La loi fixe chaque année le nombre maximum d'autorisations d'entrées en vue de séjourner en France et d'autorisations de premier séjour en France délivrées à des ressortissants étrangers. Pour son application, le Gouvernement peut répartir ce nombre par catégorie d'autorisation et par nationalité.
- ③ « Aucun principe, y compris constitutionnel, aucun traité, accord, convention, norme, ou acte international, même européen, n'est opposable à l'exécution de cette loi.
- ④ « Le présent article ne s'applique ni aux ressortissants d'États membres de l'Union européenne, d'États parties à l'accord sur l'espace économique européen ou de la Suisse, ni aux personnes qui demandent l'asile. »

Article 7

- ① Après l'article 34-1 de la Constitution, il est inséré un article 34-3 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 34-3.* – Tout ressortissant étranger qui représente une menace pour la sécurité publique ou qui a été condamné à une peine d'emprisonnement est éloigné du territoire national. Aucun principe ni aucune règle ne peut faire obstacle à l'exécution de cet éloignement. »

TITRE IV

DISPOSITIONS RELATIVES À L'ASILE

Article 8

- ① L'article 53-1 de la Constitution est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Elle peut également conclure de tels accords avec d'autres États. » ;

- ③ 2° Au second alinéa, les mots : « de ces accords » sont remplacés par les mots : « des accords mentionnés au premier alinéa » ;
- ④ 3° Sont ajoutés deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑤ « Les demandes d’asile sont présentées et instruites dans les représentations diplomatiques ou les postes consulaires de la France, ou à la frontière. Il est définitivement statué sur ces demandes, le cas échéant après l’exercice d’un recours contentieux, avant que le demandeur ne soit entré sur le territoire national.
- ⑥ « La demande d’asile qui serait toutefois présentée sur le territoire national fait l’objet d’une instruction administrative accélérée ainsi que, le cas échéant, de l’exercice d’un recours contentieux, lors duquel le demandeur est soumis à une rétention privative de liberté jusqu’à l’exécution de la décision définitive lui attribuant la protection ou, si celle-ci est refusée, l’éloignement effectif du territoire national. »