

N° 174

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 décembre 2023

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du
suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1)*
*sur la proposition de loi constitutionnelle relative à la souveraineté de la France,
à la nationalité, à l'immigration et à l'asile,*

Par M. Christophe-André FRASSA,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, président ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Marc-Philippe Daubresse, Jérôme Durain, Philippe Bonnacarrère, Thani Mohamed Soilihi, Mme Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Mme Nathalie Delattre, vice-présidents ; Mmes Agnès Canayer, Muriel Jourda, M. André Reichardt, Mme Isabelle Florennes, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Philippe Bas, Mme Nadine Bellurot, MM. Olivier Bitz, François Bonhomme, Hussein Bourgi, Ian Brossat, Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, Françoise Gatel, Laurence Harribey, Lauriane Josende, MM. Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, Hervé Marseille, Michel Masset, Mmes Marie Mercier, Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mme Olivia Richard, M. Pierre-Alain Roiron, Mmes Elsa Schalck, Patricia Schillinger, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : 646 rect. (2022-2023) et 175 (2023-2024)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. SE DONNER LES MOYENS INSTITUTIONNELS ET JURIDIQUES DE RETROUVER NOTRE SOUVERAINETÉ MIGRATOIRE	6
II. RÉSERVER LE BÉNÉFICE DE LA NATIONALITÉ FRANÇAISE AUX ÉTRANGERS ASSIMILÉS À NOTRE SOCIÉTÉ	7
III. GARANTIR LA CAPACITÉ DE LA FRANCE À DÉCIDER QUI PEUT SÉJOURNER SUR SON TERRITOIRE ET QUI DOIT LE QUITTER.....	8
IV. RÉFORMER EN PROFONDEUR NOTRE SYSTÈME D'ASILE	9
EXAMEN DES ARTICLES	11
• <i>Article 1^{er}</i> Interdiction de se prévaloir de son origine ou de sa religion pour se soustraire aux lois de la République	11
• <i>Article 2</i> Extension du champ du référendum aux questions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit de la nationalité	15
• <i>Article 3</i> Dérogation à la primauté du droit international et européen sur les lois françaises	21
• <i>Article 4</i> Constitutionnalisation du principe d'assimilation à la communauté française	26
• <i>Article 5</i> Acquisition de la nationalité au titre du droit du sol à Mayotte.....	28
• <i>Article 6</i> Vote annuel d'une loi fixant des « quotas migratoires »	33
• <i>Article 7</i> Éloignement des étrangers représentant une menace pour l'ordre public ou condamnés à une peine d'emprisonnement.....	37
• <i>Article 8</i> Délocalisation de l'enregistrement et de l'instruction des demandes d'asile	41
• <i>Article 9</i> Signalement à l'autorité préfectorale des étrangers en situation irrégulière accomplissant les formalités du mariage	44
EXAMEN EN COMMISSION.....	49
LISTES DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	67
LA LOI EN CONSTRUCTION	71

L'ESSENTIEL

L'objectif de la proposition de loi constitutionnelle relative à la souveraineté de la France, à la nationalité, à l'immigration et à l'asile déposée par Bruno Retailleau, tel qu'affirmé à la première ligne de son exposé des motifs, est d' « arrêter l'immigration de masse ». De fait, **il est manifeste que, faute de stratégie cohérente et de volonté politique, la France a aujourd'hui abandonné toute maîtrise de sa politique migratoire.** Alors que le nombre d'étrangers en situation irrégulière sur le territoire est aujourd'hui estimé à 900 000, le nombre d'éloignements forcés annuellement réalisés dans l'hexagone dépasse péniblement les 10 000 (11 410 en 2022) et le taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF) reste microscopique (6,9 % au premier semestre 2023).

Dans ce contexte, la commission a considéré qu'une **initiative constitutionnelle était nécessaire. L'action du législateur en matière migratoire est en effet aujourd'hui excessivement contrainte par des normes supra législatives, en particulier européennes.** Si le Sénat a considérablement renforcé les capacités d'action de l'État dans le projet de loi n° 304 (2022-2023) pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration lors de son examen en première lecture, **la volonté des rapporteurs Muriel Jourda et Philippe Bonnecarrère de porter des mesures ambitieuses s'est régulièrement heurtée à des obstacles constitutionnels et conventionnels insurmontables en l'état.**

La commission a estimé que cette proposition de loi constitutionnelle était **la première étape indispensable d'une réflexion d'envergure, amenée à se poursuivre.** Elle s'est attachée à **consolider certains des dispositifs proposés et, sans les écarter définitivement, en a supprimé deux** dont la rédaction était encore trop inaboutie pour pouvoir réunir un consensus. Sur le rapport de Christophe-André Frassa, elle a adopté ce texte ainsi modifié.

I. SE DONNER LES MOYENS INSTITUTIONNELS ET JURIDIQUES DE RETROUVER NOTRE SOUVERAINETÉ MIGRATOIRE

L'article 1^{er} de la proposition de loi constitutionnelle entend réaffirmer la prééminence des lois de la République dans le prolongement de la proposition de loi constitutionnelle de Philippe Bas, Bruno Retailleau, Hervé Marseille et plusieurs de leurs collègues, adoptée par le Sénat le 19 octobre 2020 mais rejetée par l'Assemblée nationale.

Les quatre dernières années ont vu la reconnaissance progressive de la réalité du risque posé par le communautarisme et le séparatisme. Comme le soulignait le rapport de la commission des lois sur la proposition de loi constitutionnelle précitée¹, **le phénomène communautariste est une menace pour la cohésion de la société, l'indivisibilité de la République et l'unité du peuple français**. Le communautarisme lui-même et son instrumentalisation par les mouvements politiques radicaux et volontiers violents pèsent de manière croissante sur la société française, sur le respect de l'autorité légitime et la force de la loi. Tout en souscrivant pleinement au dispositif, la commission a adopté un amendement du rapporteur rétablissant les termes exacts de la rédaction adoptée par le Sénat en 2020.

L'article 2 de la proposition de loi constitutionnelle vise à **étendre le champ du référendum** de l'article 11 de la Constitution aux **questions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit de la nationalité**. Si le rapporteur n'est, à titre personnel, pas opposé à la proposition d'élargir le champ du référendum à ces deux objets, il rappelle que tout renforcement de l'outil référendaire doit être envisagé avec prudence. La commission des lois s'attache en effet traditionnellement à préserver l'esprit originel de l'article 11 de la Constitution, lequel a été conçu comme une dérogation exceptionnelle aux prérogatives du Parlement qui ne saurait être utilisée que pour trancher des questions capitales et stratégiques pour la nation.

Le rapporteur admet que la reprise en main de la politique migratoire de la France suppose des décisions stratégiques majeures qu'il pourrait être opportun de soumettre au suffrage populaire. Pour autant, l'organisation pratique d'un référendum sur le sujet nécessitera des **travaux préparatoires approfondis**, pour surmonter notamment **le risque d'inadéquation** entre une question portant sur une matière techniquement complexe et la réponse, nécessairement binaire, qui pourrait y être apportée par cette voie.

Prenant acte de l'absence de consensus politique sur ce sujet, la commission a **supprimé cet article à l'initiative du groupe de l'Union centriste**.

¹ Rapport n° 45 (2020-2021) de Christophe-André Frassa, fait au nom de la commission des lois, déposé le 14 octobre 2020.

L'article 3 prévoit la **possibilité de déroger, par une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées ou adoptée par référendum, à la primauté du droit international et communautaire** « *afin d'assurer le respect de l'identité constitutionnelle de la France ou la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation* ». La commission s'est rangée à la position de l'auteur de la proposition de loi constitutionnelle selon laquelle **l'action du législateur est aujourd'hui excessivement contrainte par des normes supra-législatives, et ce tout particulièrement en matière migratoire.**

Elle a toutefois estimé que le mécanisme proposé par l'article 3 pour surmonter cette difficulté présentait **plus d'inconvénients que d'avantages**. Juridiquement il opèrerait **un bouleversement sans précédent de la hiérarchie des normes dont les effets ne sont que difficilement mesurables**. Sur le plan politique, **la question des conséquences de ce dispositif sur l'image de la France à l'international ne peut être éludée**, dans la mesure où celle-ci serait inévitablement perçue comme un partenaire peu fiable dont les engagements seraient à tout moment susceptibles d'être unilatéralement remis en cause.

Sans s'interdire de poursuivre une réflexion sur le sujet, la commission a en conséquence **supprimé cet article à l'initiative du groupe de l'Union centriste.**

II. RÉSERVER LE BÉNÉFICE DE LA NATIONALITÉ FRANÇAISE AUX ÉTRANGERS ASSIMILÉS À NOTRE SOCIÉTÉ

L'article 4 de la proposition de loi constitutionnelle tend à **élever au niveau constitutionnel l'obligation d'assimilation à la communauté française pour prétendre à l'acquisition de la nationalité.**

La commission a relevé qu'une obligation d'assimilation figurait déjà dans deux articles du code civil et s'appliquait notamment en matière de naturalisation. Si elle a accueilli favorablement la constitutionnalisation et la généralisation de ce principe, elle a néanmoins considéré que l'article 4 serait source de difficultés si les conditions de l'assimilation n'étaient pas définies. À l'initiative du rapporteur, la commission a donc adopté un **amendement tendant à le compléter par un renvoi à la loi de la définition des modalités d'assimilation.**

L'article 5 supprime l'automatisme de l'acquisition de la nationalité au titre du droit du sol pour les étrangers nés à Mayotte de parents étrangers.

La commission a approuvé l'esprit d'un dispositif de nature à prévenir encore davantage l'émigration vers Mayotte, sous réserve qu'il soit suffisamment connu des candidats à un départ clandestin.

Sans remettre en cause l'esprit de l'article 5, elle a adopté un amendement du rapporteur précisant explicitement **que la suppression de l'automatisme de l'acquisition de la nationalité française pour les étrangers nés à Mayotte de parents étrangers ne valait que pour les demandes effectuées à raison de la naissance et de la résidence en France.**

III. GARANTIR LA CAPACITÉ DE LA FRANCE À DÉCIDER QUI PEUT SÉJOURNER SUR SON TERRITOIRE ET QUI DOIT LE QUITTER

L'article 6 prévoit que le nombre maximal de titres de séjour délivrés sur une année soit déterminé par un vote annuel du Parlement. Il rejoint une **proposition défendue de longue date par le Sénat, qui permettra de redonner, enfin, un rôle de premier plan au Parlement dans la définition de la politique migratoire de la France.**

Afin de garantir l'opérationnalité du dispositif, la commission a adopté un amendement du rapporteur précisant le contenu et la procédure d'adoption de la loi fixant lesdits « quotas migratoires ». De manière à ce que ni le Parlement, ni le Gouvernement ne puisse se soustraire à la réalisation annuelle de cet exercice, elle a prévu qu'aucune délivrance de documents de séjour de longue durée ne puisse être effectuée avant l'adoption de ladite loi. S'inspirant de la procédure applicable aux lois de finances, elle a également introduit une procédure d'urgence applicable dans les cas où le vote ne serait pas intervenu en temps utile pour que la loi soit promulguée avant le début de l'année. Le Gouvernement demanderait alors d'urgence au Parlement l'autorisation de délivrer des titres jusqu'à l'adoption de la loi, et ce dans la limite du nombre de délivrances observées l'année précédente sur la même période.

L'article 7 consacre, d'une part, le principe selon lequel tout étranger représentant une menace pour l'ordre public ou condamné à une peine d'emprisonnement est éloigné du territoire national et précise, d'autre part, qu'aucune règle ou aucun principe ne peut faire obstacle à l'éloignement de l'intéressé. En l'état du droit, certains étrangers dont les liens avec la France sont d'une particulière intensité bénéficient en effet de protections contre l'éloignement garanties par des normes supra-législatives et ne pouvant de ce fait être remises en cause par le législateur ordinaire.

La commission a réaffirmé la position exprimée lors de l'examen en première lecture du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration selon laquelle il est **inadmissible que des étrangers auteurs de graves infractions puissent se maintenir impunément sur le territoire national**. Tout en partageant l'esprit du dispositif initial, elle a adopté cet article modifié par un amendement du rapporteur lui substituant une rédaction plus sobre et plus robuste juridiquement affirmant que « *l'étranger qui représente une menace pour l'ordre public ou qui a été condamné à une peine d'emprisonnement ne peut se prévaloir d'aucun droit au maintien sur le territoire français* ».

IV. RÉFORMER EN PROFONDEUR NOTRE SYSTÈME D'ASILE

L'article 8 prévoit notamment que la **présentation et l'instruction des demandes d'asile soient effectuées dans les représentations diplomatiques et consulaires françaises, à la frontière ou, uniquement à titre subsidiaire, sur le territoire national**. Si la commission a reconnu les importantes difficultés juridiques et pratiques soulevées par le dispositif, elle a estimé que le débat n'était pas dépourvu d'utilité.

Juridiquement, l'incompatibilité avec la jurisprudence de l'Union européenne semble évidente et exposerait la France à un recours en manquement. Matériellement, il ne peut être exclu que la possibilité de déposer une demande d'asile directement depuis son pays d'origine ne se traduise par une forte augmentation du nombre de demandes parfois déjà très important et que les services compétents soient rapidement saturés.

Le rapporteur a néanmoins estimé que **l'idée ne devait pas être définitivement écartée pour autant**. Sous réserves d'aménagements, un tel dispositif pourrait en effet avoir l'avantage de prévenir l'arrivée sur le territoire français d'un nombre grandissant de demandeurs d'asile dont 60 % se voient *in fine* refuser le bénéfice d'une protection internationale. En conséquence, la commission a adopté **un amendement du rapporteur prévoyant que le dépôt et l'instruction des demandes d'asile puissent s'effectuer dans des représentations diplomatiques et consulaires dont il reviendrait au Gouvernement de déterminer la liste ou à la frontière**. Le demandeur serait alors placé dans une zone d'attente jusqu'à ce qu'une décision définitive soit rendue sur sa demande et sans préjudice de son droit à un recours juridictionnel.

Par ailleurs, la commission a entendu **répondre aux préoccupations de maires aujourd'hui tenus de procéder aux mariages d'étrangers en situation irrégulière**. Tout en réaffirmant le caractère sacré de la **liberté matrimoniale**, elle a adopté un amendement du rapporteur créant un article additionnel visant à **autoriser les maires à signaler au préfet la situation d'un étranger qui accomplit les formalités de mariage sans justifier de la régularité de son séjour**. Cette possibilité dissuaderait les intéressés de se marier et permettrait aux services de l'État de prendre les mesures nécessaires à l'éloignement de l'étranger ou à la finalisation de son admission au séjour dans les délais utiles.

*

* *

Réunie le mercredi 6 décembre 2023, la commission a adopté la proposition de loi constitutionnelle avec modifications.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Interdiction de se prévaloir de son origine ou de sa religion pour se soustraire aux lois de la République

L'article 1^{er} de la proposition de loi constitutionnelle entend réaffirmer la prééminence des lois de la République dans le prolongement de la proposition de loi constitutionnelle de Philippe Bas, Bruno Retailleau, Hervé Marseille et plusieurs de leurs collègues, adoptée par le Sénat mais rejetée par l'Assemblée nationale.

Par volonté de cohérence et de clarté, la commission a rétabli le texte adopté le 19 octobre 2020.

1. Lutter contre le séparatisme et le communautarisme

1.1. Un phénomène désormais reconnu et combattu

Les quatre dernières années ont vu la reconnaissance progressive de la réalité du risque posé par le communautarisme et le séparatisme, marquée par les travaux du Sénat parmi lesquels la commission d'enquête sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre¹ et le discours de Mulhouse du Président de la République du 18 février 2020 qui a popularisé la notion de « séparatisme ».

L'assassinat de Samuel Paty le 16 octobre 2020 a marqué un tournant en faisant apparaître de la manière la plus tragique le lien entre contestations fondées sur des croyances religieuses, contre l'enseignement dispensé par l'école publique en l'occurrence, et terrorisme islamiste. L'attaque perpétrée à Arras le 13 octobre 2023 et l'assassinat de Dominique Bernard a ravivé cette plaie toujours vive au sein de la communauté nationale.

La loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République² entend apporter des réponses en donnant aux autorités et aux services publics, dont l'école, les moyens de lutter contre les phénomènes de radicalisation et contre l'entrisme au sein du monde sportif et associatif et des institutions religieuses.

¹ « Radicalisation islamiste : faire face et lutter ensemble », rapport n° 595 (2019-2020) fait au nom de la commission d'enquête sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre.

² Loi n° 2021-1109.

Comme le soulignait le rapport de la commission des lois sur la proposition de loi constitutionnelle visant à garantir la prééminence des lois de la République¹, le phénomène communautariste est une menace pour la cohésion de la société, l'indivisibilité de la République et l'unité du peuple français. Le communautarisme lui-même et son instrumentalisation par les mouvements politiques radicaux et volontiers violents pèsent de manière croissante sur la société française, sur le respect de l'autorité légitime et la force de la loi.

1.2. Un phénomène polymorphe qui touche tous les aspects de la société française

Le phénomène de communautarisme est plus large que le séparatisme qui entend séparer une partie des Français de leurs concitoyens au nom de croyances généralement prétendues religieuses. Il peut revêtir, selon plusieurs des personnes auditionnées par le rapporteur, une dimension conquérante qui se manifeste notamment par la volonté de tester la résistance des institutions publiques, dont l'école mais aussi l'hôpital, aux revendications communautaristes.

La remise en cause de la République ne se limite pas à celle de la laïcité, mais s'étend à ses valeurs fondatrices du vivre ensemble : notamment l'égalité entre les femmes et les hommes et le refus des discriminations et des discours de haine.

De plus, comme l'indiquait le rapport de la commission des lois sur la proposition de loi constitutionnelle visant à garantir la prééminence des lois de la République, les revendications communautaristes portent non seulement sur le rapport aux administrations et à l'État, mais également sur le monde associatif, sportif et les entreprises. Les difficultés rencontrées par les entreprises pour se séparer d'individus radicalisés tendant à imposer leurs croyances sur leur lieu ou dans leurs relations de travail ou dans l'exercice de leurs fonctions demeurent particulièrement difficiles à gérer malgré la jurisprudence². Le Sénat a plusieurs fois été saisi de ces questions, notamment concernant des entreprises de transport.

C'est donc bien l'ensemble des règles communes, publiques et privées, qui régissent le vivre ensemble au sein de la communauté nationale, qui est remis en cause par le communautarisme.

¹ Rapport n° 45 (2020-2021) de Christophe-André Frassa, fait au nom de la commission des lois, déposé le 14 octobre 2020.

² Cour de cassation, Assemblée plénière, 25 juin 2014 arrêt dit « Baby Loup ».

2. Une rédaction qui s'inscrit dans le prolongement des dispositions du bloc de constitutionnalité

2.1. Viser les individus et les groupes remettant en cause l'adhésion à la communauté nationale au nom d'une origine ou d'une religion

La rédaction de l'article 1er diffère sur plusieurs points de celle adoptée par le Sénat dans le cadre de la proposition de loi constitutionnelle visant à garantir la prééminence des lois de la République. Ces différences de formulations qui sont secondaires par rapport à l'objectif commun recherché doivent être examinées.

En premier lieu, l'article vise uniquement les individus alors que la précédente proposition de loi constitutionnelle visait également les « groupes ». L'ajout de cette mention a paru nécessaire à la commission afin de marquer qu'il convient de lutter non seulement contre des comportements individuels mais aussi contre le communautarisme qui entend créer des communautés, groupes ou « sections » au sein du peuple au sens de l'article 3 de la Constitution.

Le fait que ces groupes prétendent se caractériser par une origine ou une religion marque leur spécificité, hors du champ du débat politique. Il ne s'agit pas de partis ou groupements politiques visés par l'article 4 de la Constitution, ni des groupes qui, dans le cadre des institutions, entendent participer à l'expression de la souveraineté par l'action parlementaire, mais de groupes se prévalant d'une existence en dehors de la communauté nationale au nom de principes expressément rejetés par la Constitution elle-même dans son article 1er. Celui-ci dispose en effet que la République « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion ».

Lors de ses auditions, le rapporteur a pu entendre le souhait de certains juristes de reprendre une formulation plus proche de celle figurant à l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et, ainsi, de viser les opinions philosophiques et religieuses, notion par ailleurs utilisée dans plusieurs textes relatifs à la laïcité et aux droits et devoirs des agents publics. Cette formulation a été présentée comme ayant le mérite d'éviter un débat sur ce qui pouvait relever ou non de la religion. La commission a considéré que la clarté de l'affirmation, qui participe du soutien à l'action des acteurs de terrain, se trouvait mieux garantie par le recours au terme « religion ».

2.2. Garantir le respect des règles communes

La notion de règles communes a également fait l'objet de réserves de la part de certaines des personnes auditionnées. Le caractère mal défini de la notion de règles communes a pu être souligné pour évoquer le risque d'une extension jusqu'aux mœurs en général, figées de manière abstraite à un moment donné de la vie de la Nation.

Ces craintes appellent plusieurs réponses. Tout d'abord la notion de règles communes a été consacrée par le Conseil constitutionnel dans son arrêt du 19 novembre 2004, Traité établissant une Constitution pour l'Europe¹ qui dispose (considérant 18) « *Les dispositions de l'article 1^{er} de la Constitution aux termes desquelles "la France est une République laïque" [...] interdisent à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers* ».

Ensuite cette notion renvoie à des concepts juridiquement établis, comme celui de principes de la République. Si elle ne se résume pas à ces derniers, le périmètre de la règle commune est cependant défini. Comme l'indiquait le rapport sur la proposition de loi constitutionnelle visant à garantir la prééminence des lois de la République : « *La notion de « règle commune » intègre, en effet, les lois et règlements de la République mais aussi les règlements intérieurs des services publics, des entreprises et des associations. Elle exclut toutefois les relations entre les particuliers qui n'ont pas à être laïques, au risque de mettre en cause la liberté de conscience* ».

Il semble à la commission que la formulation « *règle commune* » adoptée en 2020 était préférable à celle de « *règles communes* » qui semble renvoyer à une énumération possible.

La défense de la règle commune contre les volontés de s'y soustraire au nom de l'origine ou de la religion s'inscrit comme une explicitation du texte constitutionnel justifiée par les nouveaux défis auxquels la République est appelée à faire face.

À l'inverse, il n'a pas semblé nécessaire à la commission de retenir dans l'article 1er la référence au respect dû aux lois de la République. Ce principe est déjà suffisamment garanti par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui dispose que la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* » et par l'article 3 de la Constitution.

La commission a en conséquence adopté **l'amendement COM-8** proposé par le rapporteur, tendant à retenir pour l'article 1er la rédaction déjà adoptée par le Sénat dans le cadre de la proposition de loi constitutionnelle visant à garantir la prééminence des lois de la République.

La commission a adopté l'article 1 ^{er} ainsi modifié .

¹ Décision n° 2004-505 DC.

Article 2

Extension du champ du référendum aux questions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit de la nationalité

L'article 2 de la proposition de loi constitutionnelle vise à étendre le champ du **référendum de l'article 11** de la Constitution aux questions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit de la nationalité.

Le rapporteur admet que la reprise en main de la politique migratoire de la France suppose des décisions stratégiques majeures qu'il pourrait être opportun de soumettre au suffrage populaire. Pour autant, l'organisation pratique d'un référendum sur le sujet nécessitera des travaux préparatoires approfondis, pour surmonter notamment le risque d'inadéquation entre une question portant sur une matière techniquement complexe et la réponse, nécessairement binaire, qui pourrait y être apportée par cette voie.

Prenant acte de l'absence de consensus politique sur ce sujet, la commission a **supprimé cet article** à l'initiative du groupe de l'Union centriste.

1. Prévus dès 1958 par la Constitution, le référendum constitue une modalité alternative d'expression de la souveraineté nationale

1.1. *La Constitution du 4 octobre 1958 a prévu la possibilité pour le Président de la République d'organiser des référendums sur une liste limitative de projets de loi progressivement élargie*

a) Un pouvoir propre du Président de la République

Découlant de **l'article 3** de la Constitution du 4 octobre 1958 qui dispose que « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* », le **premier alinéa de l'article 11** de la Constitution donne au Président de la République la possibilité d'organiser des référendums relatifs à l'adoption d'un projet de loi.

La décision du Président de la République de soumettre un projet de loi à référendum constitue un **pouvoir propre, non soumis au contreseing du Premier ministre** en application de l'article 19 de la Constitution.

Le Président de la République peut organiser le référendum soit **sur proposition du Gouvernement** pendant la durée des sessions¹, soit **sur proposition conjointe des deux assemblées**.

¹ Dans ce cas, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat (alinéa 2 de l'article 11 de la Constitution).

Cette **modalité alternative** à la procédure d'examen parlementaire a été d'emblée conçue comme **dérogatoire**, ou à tout le moins exceptionnelle, eu égard à la stricte limitation de l'objet des projets de loi susceptibles d'être soumis à référendum.

b) Un champ défini positivement et limitativement

En 1958, le champ du référendum de l'article 11 est circonscrit à deux objets : « *l'organisation des pouvoirs publics* », d'une part, et la « *ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions* », d'autre part.

Le champ des projets de loi susceptibles d'être soumis à référendum par le Président de la République a par la suite été étendu à deux reprises – sans que ces élargissements n'aient remis en cause la nature exceptionnelle de cette procédure dans l'adoption d'une loi. Le champ du référendum a ainsi été élargi aux « *réformes relatives à la politique économique et sociale de la nation et aux services qui y concourent* » en 1995¹, puis « *aux réformes relatives à la politique environnementale de la nation et aux services qui y concourent* » en 2008².

Du reste, cet élargissement du champ ne s'est pas traduit par un usage accru au référendum : à ce jour, le Président de la République n'a soumis au référendum aucun projet de loi relatif aux objets intégrés depuis 1995 au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution.

**Les projets de loi soumis à référendum
en application du premier alinéa de l'article 11 de la Constitution**

Date	Objet	Issue	Part des suffrages exprimés
8 janvier 1961	Autodétermination de l'Algérie	« oui »	74,99 %
8 avril 1962	Accords d'Évian	« oui »	90,81 %
28 octobre 1962	Élection du Président de la République au suffrage universel direct	« oui »	62,25 %
27 avril 1969	Réforme du Sénat et régionalisation	« non »	52,41 %
23 avril 1972	Élargissement de la Communauté économique européenne	« oui »	68,32 %
6 novembre 1988	Statut de la Nouvelle-Calédonie	« oui »	79,99 %
20 septembre 1992	Ratification du Traité de Maastricht sur l'Union européenne	« oui »	51,04 %
29 mai 2005	Ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe	« non »	54,67 %

Source : commission des lois du Sénat

¹ Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995.

² Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

Au bilan, le recours au référendum du premier alinéa de l'article 11 de la Constitution peut être qualifié de modeste, en cohérence avec la visée exceptionnelle de cette disposition constitutionnelle : **depuis 1958, seuls huit référendums ont été organisés sur ce fondement** - et encore ce chiffre inclut-il les deux référendums visant à modifier la Constitution organisés par le général de Gaulle en 1962 et 1969.

La révision de la Constitution par la voie de l'article 11

La révision de la Constitution est encadrée par l'article 89 de la Constitution, qui dispose notamment que « *le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum* ».

À deux reprises, le Président de la République s'est toutefois appuyé sur l'article 11 pour réviser la Constitution :

- en **1962**, le général de Gaulle décide de soumettre au référendum le projet de loi instaurant **l'élection du Président de la République au suffrage universel** ; le « oui » l'emporte le 28 octobre 1962 ;

- en **1969**, le projet de loi constitutionnelle portant sur la régionalisation et la rénovation du Sénat est rejeté¹.

Le recours à l'article 11 à des fins de révision constitutionnelle a suscité de nombreuses critiques de la part des juristes et responsables politiques de l'époque².

La validité de la révision constitutionnelle de 1962 n'a toutefois pas été remise en cause par le Conseil constitutionnel : saisi par le président du Sénat, **celui-ci s'est refusé à vérifier la conformité à la Constitution de la procédure suivie**, s'estimant incompétent pour connaître des lois qui « *adoptées par le peuple à la suite d'un référendum, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale* »³.

Depuis, aucun Président de la République n'a recouru à l'article 11 dans l'objectif de réviser la Constitution.

c) *Le contrôle du Conseil constitutionnel des projets de loi ayant vocation à être soumis au référendum : un contrôle limité par les textes, qui tend à s'élargir en pratique*

Dans sa rédaction actuelle, l'article 61 de la Constitution prévoit la **saisine obligatoire du Conseil constitutionnel** uniquement pour les **propositions de loi** mentionnées à l'article 11 avant qu'elles soient soumises au référendum.

¹ Les électeurs se prononcent contre le projet de loi le 27 avril 1969, si bien que le général de Gaulle décide de démissionner le 28 avril 1969.

² Gaston Monnerville, président du Sénat, accuse le Premier ministre de « forfaiture » ; à l'Assemblée nationale, une motion de censure est adoptée le 5 octobre 1962.

³ Décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962, considérant 3.

Saisi le 3 novembre 1962 par le Président du Sénat à la suite de l'adoption, par le référendum du 28 octobre 1962, de la loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, le Conseil constitutionnel s'est déclaré incompétent pour connaître des lois qui, « adoptées par le peuple à la suite d'un référendum, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale »¹. Il a également rappelé que l'article 11 « ne prévoit aucune formalité entre l'adoption d'un projet de loi par le peuple et sa promulgation par le Président de la République »².

En revanche, le Conseil constitutionnel est responsable, aux termes de l'article 60 de la Constitution et de l'article 46 de l'ordonnance n° 58-1065 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, du contrôle de la **régularité des opérations référendaires** prévues aux articles 11 et 89.

En outre, en 2000, le Conseil constitutionnel a admis pour la première fois sa **compétence juridictionnelle** exceptionnelle pour connaître des recours dirigés contre les actes préparatoires au référendum dans certains cas, à savoir lorsque « l'irrecevabilité qui serait opposée à ces requêtes risquerait de compromettre gravement l'efficacité de son contrôle des opérations référendaires, vicierait le déroulement général du vote ou porterait atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics »³. Sont ainsi susceptibles d'être soumis au contrôle du Conseil constitutionnel aussi bien le **décret de convocation** que les **décrets** relatifs à l'**organisation** du référendum⁴.

Prolongeant cette logique, l'actuel président du Conseil constitutionnel, Laurent Fabius, a d'ailleurs récemment évoqué la possibilité, pour le Conseil, de s'opposer à la tenue d'un référendum relatif à un projet de loi dont l'objet ne serait pas conforme au champ défini par l'article 11 de la Constitution.

1.2. *Créé par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le référendum d'initiative partagée n'a encore jamais été mis en œuvre*

Issus **d'amendements adoptés en première lecture à l'Assemblée nationale** lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République déposé le 23 avril 2008, les **alinéas 3 à 6 de l'article 11** de la Constitution ont créé, de façon inédite dans l'histoire constitutionnelle française⁵, la procédure dite du **référendum d'initiative partagée** (RIP), à savoir, un référendum organisé – sous certaines

¹ Décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962, considérant 2.

² Idem, considérant 3.

³ Décision n° 2000-21 REF du 25 juillet 2000, Hauchemaille, considérant 5.

⁴ Ce revirement jurisprudentiel du Conseil constitutionnel a ensuite été confirmé par les décisions n° 2000-23 REF du 23 août 2000, Larroutourou ; n° 2000-24 REF, 23 août 2000, Hauchemaille ; n° 2000-25 REF, 6 septembre 2000, Pasqua, n° 2000-26 REF, 6 septembre 2000, Hauchemaille.

⁵ Exception faite de la Constitution du 24 juin 1793 qui prévoyait le droit collectif de présenter des pétitions aux dépositaires de l'autorité publique.

conditions – sur une **proposition de loi déposée par un cinquième des membres du Parlement**, puis soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales¹.

Le champ du référendum d’initiative partagée est défini en référence au **champ du référendum relatif à un projet de loi**, le troisième alinéa de l’article 11 précisant qu’ « *un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé [...]* ». En conséquence, en l’état de cette rédaction, **toute modification du champ du référendum initié par le Président de la République** se traduit automatiquement par une modification identique du champ du référendum d’initiative partagée.

À la différence toutefois du projet de loi pouvant faire l’objet d’un référendum à l’initiative du Président de la République, la proposition de loi référendaire « *ne peut avoir pour objet l’abrogation d’une disposition législative promulguée depuis moins d’un an* »². Il s’agit ainsi d’**éviter** que la procédure du référendum d’initiative partagée ne soit utilisée pour organiser une **forme de voie d’appel populaire des décisions du Parlement**.

Depuis l’entrée en vigueur de la procédure du référendum d’initiative partagée, le **1^{er} janvier 2015**³, **cinq propositions de loi** déposées en application du troisième alinéa de l’article 11 de la Constitution ont été transmises au Conseil constitutionnel ; **sur ces cinq propositions, seule une a été déclarée conforme à la Constitution**⁴, et a été ouverte au recueil des soutiens des électeurs. **Le seuil d’un dixième du corps électoral n’a toutefois pas été atteint** au terme de la période de recueil des soutiens⁵.

2. L’article 2 de la proposition de loi constitutionnelle vise à étendre le champ du référendum de l’article 11 à deux nouveaux objets : les questions relatives à l’entrée et au séjour des étrangers en France et le droit de la nationalité

L’article 2 de la proposition de loi constitutionnelle tend à élargir le champ des référendums (qu’ils soient relatifs à un projet ou à une proposition de loi) à deux objets supplémentaires : les questions relatives à l’entrée et au séjour des étrangers en France et le droit de la nationalité.

Compte tenu de la rédaction actuelle du troisième alinéa de l’article 11, **cette extension du champ concernerait aussi bien le référendum relatif à l’adoption d’un projet de loi que le référendum d’initiative partagée**.

¹ Alinéa 3 de l’article 11 de la Constitution.

² 3^e alinéa de l’article 11 de la Constitution.

³ En application de l’article 10 de la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013.

⁴ Il s’agit de la [proposition de loi n° 1867](#) visant à affirmer le caractère de service public national de l’exploitation des aéroports de Paris, déposée le 10 avril 2019.

⁵ Comme constaté par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2019-1-8 RIP du 26 mars 2020.

Le rapporteur rappelle que l'élargissement du champ du référendum visé par l'article 2 soulève avant tout une **question politique de principe** qui anime le débat public depuis plusieurs années.

Ainsi, le projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, déposé en août 2019, visait à élargir le champ référendaire aux **questions de société** (hors matière pénale) et proposait de préciser que soit concernée l'organisation des pouvoirs publics « *nationaux ou territoriaux* »¹. Cette initiative n'a toutefois pas prospéré, le projet de loi constitutionnelle n'ayant jamais été inscrit à l'ordre du jour du Parlement.

Dans son discours du **4 octobre 2023** au Conseil constitutionnel, le Président de la République a par la suite renouvelé son intention d'élargir le champ du référendum de l'article 11 de la Constitution. À la suite des deuxièmes « rencontres de Saint-Denis », le **17 novembre 2023**, ont été toutefois **écartées les deux options** qui avaient été un temps envisagées à cette fin par le pouvoir exécutif : la définition du champ du référendum « en creux », en excluant les questions pénales, fiscales et relatives aux libertés publiques, d'une part ; et **l'élargissement du champ actuel du référendum aux seules questions relatives à l'immigration**, d'autre part.

Si le rapporteur n'est à titre personnel pas opposé à la proposition d'élargir le champ du référendum aux questions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France ainsi qu'au droit de la nationalité, il rappelle que tout renforcement de l'outil référendaire doit être envisagé avec prudence. **La commission des lois s'attache en effet traditionnellement à préserver l'esprit originel de l'article 11 de la Constitution**, lequel a été conçu comme une **dérogation exceptionnelle aux prérogatives du Parlement** qui ne saurait être utilisée que pour trancher des questions capitales et stratégiques.

Toute extension du champ du référendum entraînerait de fait **l'élargissement du pouvoir donné au Président de la République de contourner le Parlement**. Du reste, cette évolution risquerait de se faire en premier lieu **au détriment du Sénat**, devant lequel le Gouvernement ne peut engager sa responsabilité pour l'adoption d'un texte.

En outre, le rapporteur rappelle que l'élargissement du champ du référendum n'est pas nécessairement synonyme d'un recours accru à cet outil. Jusqu'à présent, aucun référendum (qu'il soit relatif à un projet de loi ou à une proposition de loi) ne s'est tenu sur les objets ajoutés au champ du référendum respectivement par les révisions constitutionnelles de 1995 et 2008.

Enfin, s'agissant en particulier des questions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France ainsi qu'au droit de la nationalité, **le rapporteur admet que la reprise en main de la politique migratoire de la**

¹ Le projet de loi constitutionnelle n° 2203 a été déposé à l'Assemblée nationale le 29 août 2019. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/renouveau_vie_democratique

France suppose des décisions stratégiques majeures qu'il pourrait être opportun de soumettre au suffrage populaire. Pour autant, l'organisation pratique d'un référendum sur le sujet nécessitera des travaux préparatoires approfondis, pour surmonter notamment le risque d'inadéquation entre une question portant sur une matière techniquement complexe et la réponse, nécessairement binaire, qui pourrait y être apportée par cette voie.

Prenant acte de l'absence de consensus politique sur le sujet à ce stade, la commission a adopté un **amendement de suppression COM-5** du groupe de l'Union centriste.

La commission a **supprimé** l'article 2.

Article 3

Dérogation à la primauté du droit international et européen sur les lois françaises

L'article 3 prévoit la possibilité de déroger, par une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées ou adoptée par référendum, à la primauté du droit international et européen « *afin d'assurer le respect de l'identité constitutionnelle de la France ou la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation* ».

Si la commission partage l'analyse selon laquelle l'action du législateur en matière migratoire est aujourd'hui excessivement contrainte par des normes supra-législatives, le dispositif proposé pour y répondre soulève toutefois des difficultés juridiques majeures. Sans écarter définitivement cette piste, la commission a considéré que la réflexion devait se poursuivre avant, le cas échéant, de solliciter le pouvoir constituant. En conséquence elle n'a, à ce stade, pas adopté l'article 3.

1. Une action du législateur en matière migratoire excessivement contrainte par des normes supra-législatives

L'auteur de la proposition de loi constitutionnelle, Bruno Retailleau, fait le constat que **l'action du législateur est aujourd'hui excessivement restreinte par des normes supra-législatives, et ce tout particulièrement en matière migratoire**. Le député Éric Ciotti, qui a déposé une proposition de loi constitutionnelle identique à l'Assemblée nationale pour laquelle il a été nommé rapporteur, défend une position similaire en estimant que « *le législateur, qu'il s'agisse du Parlement ou du Peuple français par la voie du*

référendum, est entravé. Il ne dispose pas d'une pleine capacité d'initiative pour définir et imposer une politique migratoire »¹.

Il est certain que **les marges de manœuvres du Parlement sont moins importantes en droit des étrangers que dans d'autres matières.** Il doit, d'une part, **composer avec une jurisprudence constitutionnelle parfois particulièrement restrictive.** Un exemple frappant est l'impossibilité pour le législateur ordinaire de mettre fin aux protections contre l'éloignement dont bénéficient certains étrangers dont les liens avec la France sont d'une particulière intensité, et ce afin d'assurer une « *conciliation équilibrée entre la sauvegarde de l'ordre public* » et le « *droit de mener une vie familiale normale* »². Alors que certains des intéressés sont des multirécidivistes régulièrement condamnés qui, de ce fait, se sont eux-mêmes mis au ban de la société française, l'impossibilité actuelle pour l'administration de les éloigner relève de l'aberration³. De la même manière, le droit à une vie familiale normale fait aujourd'hui obstacle à l'introduction de « quotas » de titres de séjours délivrés pour motifs familiaux⁴.

Surtout, le droit des étrangers est **une matière en grande partie régie par des normes conventionnelles et européennes qui s'imposent au législateur.** Pour rappel, l'Union européenne bénéficie d'une compétence partagée pour le développement d'une politique commune de l'immigration. **Sans prétendre à l'exhaustivité, une énumération de normes européennes s'imposant au législateur national en la matière suffit à réaliser combien celui-ci est aujourd'hui réduit à un rôle d'exécutant** dans l'exercice de prérogatives pourtant régaliennes :

- **en matière d'asile**⁵ : on peut citer les instruments issus de l'adoption d'un « paquet asile » le 26 juin 2013, parmi lesquels la directive 2013/32/UE dite « procédure » qui établit des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, la directive 2013/33/UE dite « accueil » qui établit des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile, ainsi que le règlement (UE) n° 604/2013 dit « Dublin III » qui détermine la répartition des compétences entre les États membres pour le traitement des demandes d'asile ;

- **en matière d'admission au séjour** : le droit au regroupement familial relève aujourd'hui de la directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003,

¹ Assemblée nationale, Proposition de loi constitutionnelle (n° 1322) relative à la souveraineté de la France, à la nationalité, à l'immigration et à l'asile, document faisant état de l'avancement des travaux d'Éric Ciotti, rapporteur (28 novembre 2023).

² Décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005 sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 (considérants 13 et 14).

³ Voir commentaire de l'article 7 de la proposition de loi constitutionnelle.

⁴ Voir commentaire de l'article 6 de la proposition de loi constitutionnelle.

⁵ Une liste complète des textes internationaux applicables en matière d'asile en matière d'asile figure sur le site de la Cour nationale du droit d'asile à l'adresse suivante : <http://www.cnda.fr/Ressources-juridiques-et-geopolitiques/Les-textes-du-droit-d-asile>.

tandis que les conditions d'entrée et de séjour des étudiants sont régies par la directive (UE) 2016/801 du 11 mai 2016 ;

- en matière de lutte contre l'immigration irrégulière : la directive 2008/115/UE du 16 décembre 2008 dite « retour » régit les conditions d'éloignement des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) ont par ailleurs pu faire une **interprétation extensive des textes dans leur jurisprudence, limitant d'autant les marges de manœuvre du législateur et l'action de l'administration.**

À titre d'exemple, le délit de séjour irrégulier a été supprimé par la loi du 31 décembre 2012 afin de se conformer à la jurisprudence de la CJUE¹. Dans un arrêt du 26 avril 2022, la Cour a également subordonné la prolongation au-delà de six mois du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures à l'apparition d'une nouvelle menace grave² et la France n'a pu maintenir son dispositif de contrôle aux frontières intérieures que par une interprétation audacieuse de cet arrêt par le Conseil d'État³. Plus récemment, on peut citer un arrêt du 21 septembre 2023 imposant d'appliquer les procédures prévues par la directive retour à l'étranger qui a fait l'objet d'un refus d'entrée aux frontières intérieures⁴.

Des mécanismes d'articulation existent certes déjà, à l'instar du 2 de l'article 4 du traité sur l'Union européenne qui prévoit que « *l'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles* ». Cette stipulation n'est toutefois que très peu utilisée dans la pratique. Le secrétariat général aux affaires européennes a uniquement fait part d'une jurisprudence de la CJUE admettant sur ce fondement la compétence de l'Autriche pour refuser de reconnaître les éléments nobiliaires d'un nom⁵.

2. L'article 3 : une possibilité de dérogation à la primauté du droit international et européen par le vote d'une loi organique qui soulève des questions juridiques et politiques majeures

Dans ce contexte, l'article 3 de la proposition de loi constitutionnelle prévoit qu'il puisse être dérogé, par une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées ou adoptée par référendum, à la primauté du droit international sur la loi prévue par l'article 55 de la Constitution ainsi qu'à celle du droit de l'Union européenne telle qu'elle résulte de l'article 88-1 de la Constitution dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Une telle

¹ CJUE, 28 avril 2011, *El Dridi c/ Italie*, aff. C61-11.

² CJUE, 26 avril 2022, *NW c/ Landespolizeidirektion Steiermark et Bezirkshauptmannschaft Leibnitz*, aff jointes. C-368/20 et C-369/20.

³ Conseil d'État, 27 juillet 2022, n° 463850.

⁴ CJUE, 21 septembre 2023, *ADDE*, aff. C-143/22.

⁵ CJUE, 29 décembre 2010, *Sayn-Wittgenstein*, aff. C-208/09.

dérogation ne pourrait être mise en œuvre qu'afin « *d'assurer le respect de l'identité constitutionnelle de la France ou la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation* ».

Si la commission ne peut qu'approuver la volonté de renforcer le pouvoir décisionnel du Parlement en matière migratoire, le mécanisme proposé par l'article 3 semble en l'état présenter plus d'inconvénients que d'avantages. Il soulève de fait des questions juridiques et politiques majeures.

Le rapporteur a été alerté par l'ensemble des professeurs de droit constitutionnel auditionnés sur ses fragilités, notamment au regard des risques de déséquilibre dans la hiérarchie des normes qu'engendrerait son adoption. Comme l'a souligné le professeur Frédéric Rouvillois, confier au législateur organique le soin de déroger à une norme constitutionnelle et donner à certaines lois ordinaires une autorité supérieure à celle des traités reviendrait à opérer deux bouleversements de la hiérarchie des normes sans précédents et dont les effets sont difficilement mesurables. Le professeur Guillaume Drago est quant à lui catégorique, en ce qu'il a estimé au cours de son audition qu'une « *loi organique ne peut suffire à déroger aux dispositions d'un engagement international, supérieur dans la hiérarchie des normes* ».

Un tel dispositif serait en outre assurément perçu comme une provocation au niveau européen et exposerait la France *a minima* à un recours en manquement devant la CJUE. Comme l'a résumé le professeur Christophe Boutin, ce dispositif poserait les fondements d'une opposition frontale avec la CJUE à l'issue plus qu'incertaine. Un tel choix doit être effectué en connaissance de cause. Il estime ainsi que « *la volonté de la France importe peut-être moins que la manière dont le juge européen, qui entend faire primer les normes européennes, réagira face à des lois organiques qui viseraient à écarter cette primauté. Il convient donc de se poser la question des conséquences de tels choix, de savoir si la France a la volonté de passer outre une éventuelle décision de la Cour de justice de l'Union européenne sanctionnant ses choix, et comment elle le ferait* ».

Sur le plan politique, **la question des conséquences de ce dispositif sur l'image de la France à l'international ne peut être éludée**, dans la mesure où celle-ci serait inévitablement perçue comme un partenaire peu fiable dont les engagements seraient à tout moment susceptibles d'être unilatéralement remis en cause.

3. La position de la commission : une réflexion qui doit être approfondie avant d'envisager une révision de la Constitution

Si la commission partage l'analyse selon laquelle l'action du législateur en matière migratoire est aujourd'hui excessivement contrainte par des normes supra-législatives, le dispositif proposé pour y répondre semble en l'état inabouti.

La réflexion mérite néanmoins d'être poursuivie, tant ce rééquilibrage est aujourd'hui nécessaire et attendu par l'opinion publique. Dans cette perspective, le rapporteur a présenté à la commission de premières pistes s'inspirant des clauses de sauvegarde qui ont été énoncées respectivement par le Conseil constitutionnel¹ et le Conseil d'État² afin de faire primer, dans des cas limités, la Constitution sur le droit européen. Il s'agirait de consacrer le principe selon lequel la primauté sur la loi de la norme conventionnelle internationale ou européenne s'efface lorsque son application porterait atteinte à une règle ou un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France ou priverait de garanties effectives une exigence constitutionnelle. Ce faisant, une assise constitutionnelle serait donnée aux clauses de sauvegarde dégagées par voie jurisprudentielle mais dont le Conseil constitutionnel comme le Conseil d'État n'ont fait qu'un usage modeste. Pour la mise en œuvre de ce principe, le rapporteur a proposé la création d'un mécanisme de « question parlementaire de souveraineté » : lorsque, à l'occasion d'une instance, il serait soutenu que l'application d'un traité ou d'un accord porterait atteinte à une règle ou un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France ou priverait de garanties effectives une exigence constitutionnelle, la question serait renvoyée au Conseil d'État ou à la Cour de cassation. Dans l'hypothèse où ce moyen ne devrait pas manifestement être retenu, le Conseil d'État ou la Cour de cassation devrait soumettre la question au Parlement avant de rendre sa décision.

Sans écarter définitivement cette piste, la commission a considéré que la réflexion devait se poursuivre avant, le cas échéant, de solliciter le pouvoir constituant. En conséquence elle a, à ce stade, adopté un **amendement de suppression COM-6** du groupe de l'Union centriste.

La commission a **supprimé** l'article 3.

¹ Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006.

² Arrêt du 21 avril 2021, n° 393099, French Data Network.

Article 4
**Constitutionnalisation du principe d'assimilation
à la communauté française**

L'article 4 de la proposition de loi constitutionnelle tend à élever au niveau constitutionnel l'obligation d'assimilation à la communauté française pour l'acquisition de la nationalité française.

La commission a complété cet article par un renvoi de la définition des modalités d'assimilation à la loi.

**1. Des modalités d'acquisition de la nationalité française
soumises à conditions**

L'acquisition de la nationalité se distingue de l'attribution de la nationalité à la naissance. Il existe trois modalités d'acquisition de la nationalité : par déclaration, par décret et de plein droit.

L'acquisition de la nationalité par décret est la plus importante en volume : en 2022, 52,3 % des personnes ayant acquis la nationalité l'ont obtenue par décret de naturalisation. À l'inverse, l'acquisition sans formalité, destinée aux enfants nés en France de deux parents étrangers sous condition de résidence en France de 5 années depuis l'âge de 11 ans et devenus majeurs, ne représente que 2,2 % des cas. Ceci tient au fait que les parents ou représentants légaux des enfants, ou les enfants eux-mêmes s'ils sont âgés de plus de 16 ans et remplissent les conditions d'acquisition de la nationalité, procèdent dans la plupart des cas à une déclaration anticipée (28 % des cas d'acquisition de nationalité en 2022). Enfin l'acquisition de la nationalité par déclaration de mariage représente 14,4 % des cas. Au total, l'acquisition de la nationalité par déclaration représente 44,9 % des cas.

Le code civil¹ fixe les conditions liées aux différentes modalités d'acquisition. L'assimilation est ainsi une des conditions dont l'absence permet de s'opposer à l'acquisition de la nationalité française par mariage (article 21-4). S'agissant de l'acquisition de la nationalité par décret, l'article 21-24 du code civil dispose que : « *Nul ne peut être naturalisé s'il ne justifie de son assimilation à la communauté française, notamment par une connaissance suffisante, selon sa condition, de la langue, de l'histoire, de la culture et de la société françaises, dont le niveau et les modalités d'évaluation sont fixés par décret en Conseil d'État, et des droits et devoirs conférés par la nationalité française ainsi que par l'adhésion aux principes et aux valeurs essentiels de la République.*

¹ Section 1 du chapitre III du Titre I^{er} bis du Livre Premier.

À l'issue du contrôle de son assimilation, l'intéressé signe la charte des droits et devoirs du citoyen français. Cette charte, approuvée par décret en Conseil d'État, rappelle les principes, valeurs et symboles essentiels de la République française ».

Acquisitions de la nationalité française

Mode d'acquisition	2018	2019	2020	2021	2022	
					Nombre d'acquisitions	Part (en%)
Acquisitions enregistrées	108 180	107 979	83 161	128 013	111 967	97,8
Acquisitions par décret	55 830	49 671	41 927	75 249	60 556	52,9
Par naturalisation	54 104	48 358	41 035	74 048	59 904	52,3
Par réintégration	1 726	1 313	892	1 201	652	0,6
Acquisitions par déclaration	52 350	58 308	41 234	52 764	51 411	44,9
Par déclaration anticipée	29 340	30 041	20 826	32 727	32 020	28,0
Par mariage	21 000	25 262	18 223	17 280	16 465	14,4
Par ascendants et fratries	948	1 777	1 221	1 563	1 690	1,5
Autres déclarations d'acquisition et de réintégration	1 062	1 228	964	1 194	1 236	1,1
Acquisitions sans formalité	1 834	1 842	1 703	2 372	2 516	2,2
Ensemble	110 014	109 821	84 864	130 385	114 483	100,0
Lecture : en 2022, sur les 114 483 acquisitions de nationalité, 59 904 sont des naturalisations. Champ : France. Sources : ministère de l'Intérieur, ministère de la Justice, SDSE.						

Source : Insee Acquisitions de la nationalité française Données annuelles de 1999 à 2022

2. La constitutionnalisation de l'obligation d'assimilation

L'obligation d'assimilation figure donc déjà dans le code civil. Elle se présente néanmoins de manière différente et apparaît moins contraignante pour les acquisitions par déclaration que pour les naturalisations.

La constitutionnalisation de l'obligation d'assimilation aurait pour effet de placer cette exigence au niveau le plus élevé pour tous les types d'acquisition de la nationalité, y compris pour les enfants nés en France de parents étrangers.

La commission a néanmoins considéré que la seule constitutionnalisation de ce principe, bien que nécessaire, serait source de difficultés si les conditions de l'assimilation n'étaient pas définies. En effet, si l'article 21-24 du code civil définit certains éléments de l'assimilation comme la connaissance de la langue, de l'histoire et de la culture françaises, celle-ci est surtout définie négativement, que ce soit par le code civil – qui caractérise la polygamie comme un défaut d'assimilation – ou par la jurisprudence.

À l'initiative du rapporteur, la commission a donc adopté un **amendement COM-10** tendant à compléter l'article 4 par **un renvoi à la loi de la définition des modalités d'assimilation**.

La commission a adopté l'article 4 **ainsi modifié**.

Article 5

Acquisition de la nationalité au titre du droit du sol à Mayotte

L'article 5 crée un régime dérogatoire d'acquisition de la nationalité française au titre du droit du sol pour les étrangers nés à Mayotte de parents étrangers. Contrairement au droit commun où la nationalité est automatiquement acquise à la majorité ou à partir de 13 ans par anticipation, sous réserve du respect d'une condition de résidence habituelle en France, les intéressés ne pourraient devenir français par cette voie qu'au bénéfice d'une décision discrétionnaire de l'administration.

La commission a considéré que la pression migratoire exceptionnelle subie par le Département de Mayotte justifiait une telle dérogation au principe du droit du sol et que celle-ci était de nature à diminuer les flux d'immigration irrégulière. Sans remettre en cause l'esprit de l'article 5, elle a adopté un amendement visant à clarifier son périmètre.

1. Face à la situation migratoire exceptionnelle à Mayotte, une révision de la Constitution qui s'impose

1.1. Un territoire mahorais confronté à une pression migratoire sans équivalent dans la République

La pression migratoire exceptionnelle à laquelle est confrontée le Département de Mayotte est une réalité connue de longue date et largement documentée. À titre d'exemple, une mission d'information avait

été conduite sur le sujet par l'Assemblée nationale dès 2006¹ : le rapporteur Didier Quentin y présentait déjà des chiffres éloquentes en précisant « *qu'alors que les étrangers en situation irrégulière représentaient 14 % de la population insulaire en 1991, cette proportion s'élevait à 21,5 % en 1997 et 34,5 % en 2002* » et que « *sur la base du dernier recensement de l'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE), la collectivité départementale de Mayotte comptait en 2002 160 265 habitants, dont 52 851 Comoriens, ces derniers étant pour 80 % d'entre eux en situation illégale* »².

La situation locale n'a fait que s'aggraver depuis lors, comme en attestent les récents travaux de la commission des lois sur le sujet. S'appuyant sur des données publiées par l'INSEE en 2019, François-Noël Buffet, Stéphane Le Rudulier, Alain Marc et Thani Mohamed Soilihi soulignaient dans un rapport d'information de 2021³ qu'environ la moitié des résidents mahorais étaient étrangers et que, parmi ceux-ci, près d'un sur deux était en situation irrégulière au regard du séjour. Les causes de cette pression migratoire sans équivalents à l'échelle nationale sont connues ; le même rapport cite ainsi la proximité géographique immédiate de Mayotte avec des pays d'émigration, en particulier l'Union des Comores, l'écart de niveau de vie entre les Comores et Mayotte, la stabilité politique du département ainsi que « *la permanence de liens familiaux, linguistiques et culturels facilitant les conditions pratiques de l'émigration* ». À cet égard, **le constat établi par les rapporteurs selon lequel « ces flux résultent de causes structurelles, dont aucune évolution rapide n'est à prévoir à court terme » semble plus que jamais d'actualité.**

On notera par ailleurs que, selon les données communiquées par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, environ 25 000 éloignements forcés sont réalisés chaque année, soit 60 % du volume total observé à l'échelle nationale.

1.2. *Un régime dérogatoire d'accès à la nationalité qui produit quelques résultats*

Dans ce contexte, **un régime dérogatoire d'acquisition de la nationalité au titre du droit du sol à Mayotte a été mis en place par la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018** pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie afin de dissuader les étrangers qui seraient tentés d'y émigrer clandestinement pour que leurs futurs enfants puissent devenir français à leur majorité.

¹ Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2932 (2006, XIIème législature) de Didier Quentin sur la situation de l'immigration à Mayotte.

² Insee, « À Mayotte, près d'un habitant sur deux est de nationalité étrangère », Insee Première, n° 1737, février 2019.

³ Sénat, rapport d'information n° 114 (2021-2022) de François-Noël Buffet, Stéphane Le Rudulier, Alain Marc et Thani Mohamed Soilihi sur la sécurité à Mayotte, 27 octobre 2021.

Pour rappel, les termes couramment utilisés de « droit du sol » désignent un dispositif d'acquisition de la nationalité reposant en réalité sur la combinaison de deux critères. Aux termes de l'article 21-7 du code civil, l'enfant né en France de parents étrangers ne devient français à sa majorité que si à « *cette date, il a en France sa résidence et s'il a eu sa résidence habituelle en France pendant une période continue ou discontinue d'au moins cinq ans, depuis l'âge de onze ans* ». Par ailleurs, l'article 21-11 du même code prévoit une possibilité de réclamation de la nationalité par anticipation dès l'âge de 16 ans ou de 13 ans¹.

Lors de l'examen en première lecture de la loi du 10 septembre 2018 précitée, le Sénat a adopté un amendement de Thani Mohamed Soilihi² **conditionnant le bénéfice de ces deux dispositions à la résidence régulière et ininterrompue en France depuis plus de trois mois de l'un des deux parents au moment de la naissance**³.

Les éléments transmis à la commission des lois par le ministère de l'intérieur font état de **premiers résultats encourageants**, au moins s'agissant du dispositif prévu à l'article 21-7 du code civil où le nombre de refus est, contrairement à la France hexagonale, constamment supérieur aux demandes acceptées depuis 2018.

**Certificats de nationalité (CNF) établis en application
de l'article 21-7 du code civil dans l'hexagone et à Mayotte (2018-2021)**

		CNF établis	CNF refusés	Total des décisions
2018	France entière	1834	149	1983
	<i>Dont Mamoudzou</i>	29	58	87
2019	France entière	1842	185	2027
	<i>Dont Mamoudzou</i>	45	48	93
2020	France entière	1703	268	1971
	<i>Dont Mamoudzou</i>	61	143	204
2021	France entière	2372	361	2733
	<i>Dont Mamoudzou</i>	48	177	225

Source : DACS

¹ La condition de résidence habituelle en France est identique à celle prévue à l'article 21-7 s'agissant de la possibilité de réclamation ouverte à partir de l'âge de 16 ans, tandis qu'elle doit être remplie à partir de l'âge de huit ans s'agissant de la réclamation ouverte, au nom de l'enfant mineur et sous réserve de son consentement, à partir de l'âge de 13 ans.

² Amendement n° 30 rectifié bis de Thani Mohamed Soilihi (repris au nom de la commission par le rapporteur), reprenant une proposition de loi du même auteur.

³ Article 2493 du code civil.

1.3. *La nécessité d'une disposition constitutionnelle pour étendre le dispositif*

La commission a rappelé son souhait de voir ce dispositif dérogatoire d'acquisition de la nationalité française au titre du droit du sol à Mayotte renforcé, conformément à la proposition n° 11 du rapport d'information de 2021 précité. Pour rappel, les quatre rapporteurs estimaient « *qu'une durée rallongée à un an permettrait néanmoins de mieux encadrer le phénomène des allers et retours, souvent risqués, de certaines femmes comoriennes vers Mayotte afin de pouvoir faire bénéficier leur enfant de l'octroi de la nationalité française* ».

Si le Conseil constitutionnel a validé ledit dispositif, il a néanmoins assorti sa décision de multiples précautions. Dans sa décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018, il a ainsi estimé que les flux migratoires très importants observés à Mayotte relevaient des « caractéristiques et contraintes particulières » au sens de l'article 73 de la Constitution justifiant de déroger, « dans une certaine mesure », aux règles d'acquisition de la nationalité française. Il a par ailleurs considéré qu'en l'espèce, les adaptations proposées étaient suffisamment circonscrites et proportionnées.

La lecture de cette décision ne permet pas d'écarter l'hypothèse selon laquelle une adaptation plus ambitieuse des règles d'acquisition de la nationalité à Mayotte serait censurée par le Conseil constitutionnel, au besoin en dégageant un nouveau principe fondamental reconnu par les lois de République. Illustration de cette incertitude, l'audition de plusieurs professeurs de droit constitutionnel par le rapporteur n'a permis de faire émerger aucun consensus.

Les initiatives récentes du législateur ordinaire en ce sens sont donc assorties d'une épée de Damoclès. S'inspirant d'une proposition déposée par Philippe Bonnecarrère et ses collègues du groupe de l'Union centriste¹, le Sénat a notamment adopté lors de l'examen en séance du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration précité un amendement des rapporteurs² durcissant le dispositif mahorais et l'étendant aux territoires de la Guyane et de Saint-Martin. Dans le détail, le texte adopté porte à un an la condition de résidence régulière de l'un des parents exigée à Mayotte, contre neuf mois en Guyane et trois mois à Saint-Martin. Si ce dispositif devait être conservé dans la suite de la navette, rien ne garantit toutefois que le Conseil constitutionnel le valide selon le même raisonnement qu'en 2018.

¹ Article 14 de la proposition de loi n° 785 visant à instaurer une stratégie migratoire efficace, crédible et respectueuse des engagements de la Nation (2022-2023).

² Amendement n° 628 de Muriel Jourda et Philippe Bonnecarrère.

2. L'article 5 : une suppression du droit du sol à Mayotte bienvenue mais dont le périmètre mérite d'être clarifié

Dans ce contexte, l'article 5 de la proposition de loi constitutionnelle introduit un nouvel article 73-1 dans la Constitution afin de prévoir 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* ». **L'octroi de la nationalité aux intéressés relèverait donc d'un pouvoir exclusivement discrétionnaire de l'administration** assimilable à la naturalisation.

La commission a approuvé l'esprit d'un dispositif de nature à prévenir encore davantage l'émigration vers Mayotte, sous réserve qu'il soit suffisamment connu des candidats à un départ clandestin. Elle a également insisté sur le fait que, **contrairement à une croyance répandue, le droit du sol n'a jamais été un principe intangible**. Si celui-ci a été hérité de l'ancien régime, il ne figurait pourtant qu'à titre subsidiaire et discrétionnaire¹ dans le code civil établi en 1804, qui a fondé le droit de la nationalité moderne. Le droit du sol n'a en réalité été réintroduit qu'au milieu du XIXe siècle avec la loi du 7 février 1851 – qui consacre le principe du « double droit du sol » - et, surtout, la loi du 26 juin 1889, à chaque fois essentiellement pour des préoccupations relatives à la défense nationale. **Le rapporteur considère donc qu'aucun obstacle juridique non plus qu'historique ne s'oppose à la remise en cause du droit du sol, qui plus est dans le contexte migratoire très spécifique de Mayotte.**

La commission a néanmoins adopté un **amendement COM-11** du rapporteur visant à **clarifier le périmètre de l'article 5**. La rédaction retenue est en effet ambiguë en ce qu'elle ne fait pas explicitement référence à l'acquisition de la nationalité au titre de la naissance et de la résidence en France telle que prévue par les articles 21-7 à 21-11 du code civil, qui est la seule voie d'accès à la nationalité pour laquelle un régime dérogatoire s'applique à Mayotte. Par une lecture *a contrario*, elle pourrait donc avoir comme effet collatéral de fermer toute autre possibilité d'accès à la nationalité française pour les étrangers nés à Mayotte de parents étrangers. À titre d'exemple, une application maximaliste de l'article 5 pourrait remettre en cause le principe de l'attribution de la nationalité française à la naissance au titre du double droit du sol (article 19-3 du code civil) ou faire obstacle à son acquisition postérieure par le mariage (articles 21-1 à 21-6 du code civil). En conséquence, **la commission a explicitement précisé que la suppression de l'automaticité de l'acquisition de la nationalité française pour les étrangers nés à Mayotte de parents étrangers ne valait que pour**

¹ Dont l'article 9 prévoit que « *tout individu né en France d'un étranger pourra, dans l'année qui suivra l'époque de sa majorité, réclamer la qualité de Français, pourvu que, dans le cas où il résiderait en France, il déclare que son intention est d'y fixer son domicile, et que, dans le cas où il résiderait en pays étranger, il fasse sa soumission de fixer en France son domicile, et qu'il l'y établisse dans l'année, à compter de l'acte de soumission.* »

les demandes effectuées à raison de la naissance et de la résidence en France.

La commission a adopté l'article 5 ainsi modifié.

Article 6

Vote annuel d'une loi fixant des « quotas migratoires »

L'article 6 prévoit que le nombre maximal de titres de séjour délivrés sur une année soit déterminé par un vote annuel du Parlement. Il rejoint une proposition défendue de longue date par le Sénat, qui permettra de redonner, enfin, un rôle de premier plan au Parlement dans la définition de la politique migratoire de la France.

La commission a précisé le contenu et la procédure d'adoption de la loi fixant lesdits « quotas migratoires » et a adopté l'article 6 ainsi modifié.

1. Le vote annuel de « quotas » migratoires, une proposition défendue de longue date par le Sénat mais qui demande une assise constitutionnelle pour prendre sa pleine portée

1.1. *Faire du Parlement le premier décideur de la politique migratoire, un objectif constamment réaffirmé par la commission des lois*

Le Sénat déplore de longue date l'absence de stratégie migratoire de la France, qui se traduit par une politique migratoire faite d'ajustements successifs essentiellement subis. À titre d'exemple, Muriel Jourda et Philippe Bonnecarrère, rapporteurs pour avis de la commission des lois sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration », rappelaient encore en novembre 2023 que « *la France ne possède plus de réelle stratégie migratoire depuis plusieurs années et se contente d'une politique au fil de l'eau* »¹. De fait, le nombre de titres de séjour délivrés bat chaque année de nouveaux records (316 000 en 2022), et ce principalement au bénéfice des titres de séjour « étudiants » (101 250) ou familiaux (95 507). Cette augmentation continue ne semble relever d'aucune stratégie sous-jacente. Les titres de séjour délivrés pour des motifs économiques représentent en effet une part modeste de l'ensemble (51 673), voire dérisoire s'agissant des « passeports talents » délivrés à des étrangers très qualifiés (18 858).

¹ Avis n° 134 (2023-2024) de Muriel Jourda et Philippe Bonnecarrère, fait au nom de la commission des lois, « Projet de loi de finances pour 2024 : Immigration, asile et intégration », 23 novembre 2023.

Les travaux nourris du Sénat sur le sujet ont permis de préciser à la fois les principes sur lesquels devraient reposer une telle stratégie et les instruments juridiques nécessaires à sa mise en œuvre. Le président François-Noël Buffet a exposé ces principes lors d'un débat portant sur la politique de l'immigration qui s'est tenu au Sénat le 13 décembre 2022 : **une immigration régulière choisie, prioritairement économique** et qui trouvera d'autant plus sa place dans notre société qu'elle y contribuera pleinement, **de l'intransigeance dans la lutte contre l'immigration irrégulière** ainsi **qu'une efficacité accrue de la politique d'asile**, de manière à ce que les étrangers soient fixés au plus vite sur l'issue de leur demande.

S'agissant de l'instrument juridique, le Sénat a adopté à de multiples reprises depuis 2016¹ des amendements instaurant un **débat annuel au Parlement** où serait déterminé le nombre maximal de titres de séjour pour motif professionnel, voire étudiant, délivrés sur l'année à venir. Le dispositif prévoit en revanche que le Parlement ne détermine qu'un objectif en matière d'immigration familiale, afin d'assurer sa compatibilité avec des normes constitutionnelles et conventionnelles supérieures. Les demandes d'asile en sont quant à elles expressément exclues. Ce principe d'un débat annuel a été une nouvelle fois adopté par le Sénat lors de l'examen du projet de loi n° 304 (2022-2023) pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, sans qu'il ne soit remis en cause par le Gouvernement en séance publique.

Le rapporteur relève par ailleurs que **la création de quotas professionnels n'a rien d'inédit en Europe et que nombre de nos partenaires les utilisent**, comme le 5 de l'article 79 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne les y autorise. Les éléments transmis au rapporteur par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères ainsi que par le secrétariat général aux affaires européennes permettent de citer les exemples suivants :

- le nombre de permis de travail délivré en **Autriche** ne peut excéder 8 % de la population active ;

- **l'Italie** a récemment publié un décret triennal (2023-2025) prévoyant l'admission de 450 000 travailleurs étrangers répartis entre plusieurs secteurs comprenant, par exemple, les transports, la construction ou l'industrie alimentaire.

En-dehors de l'Union européenne, la **Suisse** plafonne à 8 500 le nombre de permis annuels de travail délivrés à des ressortissants d'États n'appartenant ni à l'Union européenne ni à l'Association européenne de libre-échange.

¹ Lors de l'examen du projet de loi relatif au droit des étrangers en France en 2016 (amendement de séance n° 1 rectifié quater de Roger Karoutchi) et lors de l'examen du projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie en 2018 (amendement COM-216 rectifié de Roger Karoutchi, devenu l'article 1^{er} A du texte de commission).

1.2. *La nécessité d'un fondement constitutionnel pour étendre le dispositif à l'ensemble des catégories de séjour*

Si cette limitation de fait du dispositif aux seuls titres de séjours « professionnels », voire « étudiants », amenuise sa portée compte tenu des volumes de titres concernés, elle est toutefois la seule option ouverte au législateur en l'état. Un rapport remis par Pierre Mazeaud à Nicolas Sarkozy en 2008 sur le sujet¹ a ainsi souligné la **contrariété d'un tel dispositif avec des normes constitutionnelles et conventionnelles**. Selon l'analyse conduite par Pierre Mazeaud, la jurisprudence constitutionnelle garantit aux étrangers, au même titre que les nationaux, le droit à une vie familiale normale² ainsi que la liberté du mariage³, et s'oppose donc, en l'espèce, à tout système de quotas. Sur le plan conventionnel, l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme relatif au respect du droit à la vie privée et familiale aurait les mêmes effets. Enfin, la Cour de justice de l'Union européenne a explicitement exclu dès 2006 de tels quotas dans le cadre du regroupement familial, précisant que « *le critère de la capacité d'accueil de l'État membre peut être l'un des éléments pris en considération lors de l'examen d'une demande, mais ne saurait être interprété comme autorisant un quelconque système de quotas ou un délai d'attente de trois ans imposé sans égard aux circonstances particulières des cas spécifiques* »⁴.

Il ressort de ces différents éléments que **l'établissement d'un système de quotas exhaustif suppose impérativement et *a minima* une révision de la Constitution**.

2. L'article 6 : un dispositif de « quotas » migratoires dont le contenu et la procédure d'adoption ont été précisés par la commission

Dans ce contexte, l'article 6 de la proposition de loi constitutionnelle prévoit que le Parlement fixe chaque année par une loi un volume maximal de titres de séjour pouvant être délivrés par l'administration, tout en laissant le soin au Gouvernement de répartir ce volume par catégorie d'autorisations et par nationalité. Il fixe néanmoins une série d'exceptions, au bénéfice des demandeurs d'asile ainsi que des ressortissants suisses, de l'Union européenne et d'États parties à l'accord sur l'Espace économique européen. Il est par ailleurs précisé « *qu'aucun principe, y compris constitutionnel, aucun traité, accord, convention, norme, ou acte international, même européen, n'est opposable à l'exécution de cette loi* ».

¹ Pierre Mazeaud, « Pour une politique des migrations transparente, simple et solidaire », 11 juillet 2008.

² Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993 sur la loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.

³ Décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003 sur la loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

⁴ Cour de justice des Communautés européennes, grande chambre 27 juin 2006, Parlement européen c/Conseil de l'Union, affaire C-540/03, considérant reproduit en page 27 du rapport Mazeaud.

Conformément à sa position constante depuis 2016, la commission a, sous une réserve, accueilli favorablement ce dispositif de quotas migratoires qui, par sa nature constitutionnelle, possède une dimension supplémentaire par rapport aux dispositifs régulièrement votés lors de l'examen de textes législatifs ordinaires.

La mention selon laquelle aucun principe ni aucune règle ne puisse s'opposer à l'exécution de la loi fixant des quotas migratoires n'a toutefois pas été retenue par la commission. La remise en cause de l'équilibre conférant à chaque principe constitutionnel une valeur égale apparaît en effet périlleuse, dès lors que seule la forme républicaine du Gouvernement bénéficie au titre de l'article 89 de la Constitution et pour des raisons évidentes d'une protection assimilable à une forme de supra-constitutionnalité. Le rapporteur partage pleinement l'analyse développée par le professeur Christophe Boutin au cours de son audition. Celui-ci a estimé que *« l'on comprend bien que l'on souhaite éviter ici des décisions du Conseil constitutionnel qui, par la conciliation qu'il opère au sein du « bloc de constitutionnalité » entre des normes d'égale valeur mais différentes au point d'être quelquefois antinomiques, impose parfois sa propre vision des choses, et peut arriver à limiter l'efficacité d'un texte nouveau. Mais s'il est permis parfois de le regretter, et de souhaiter voir évoluer ses jurisprudences, on rappellera qu'il y a toujours la possibilité d'utiliser, comme le fit par exemple Édouard Balladur sur la question du droit d'asile, la procédure de révision de la Constitution pour passer outre. En se refusant judicieusement à établir une hiérarchie au sein des normes constitutionnelles, le Conseil constitutionnel, par ses conciliations, permet à notre loi fondamentale de s'adapter, d'une manière que l'on peut juger plus ou moins harmonieuse, mais en tout cas fort utile »*. Du point de vue des juridictions européennes, une telle mention apparaît superflue dans la mesure où il est probable qu'elle soit ignorée sinon combattue.

Afin de garantir l'opérationnalité du dispositif, la commission a adopté un amendement COM-12 du rapporteur précisant le contenu et la procédure d'adoption de la loi fixant lesdits « quotas migratoires ». De manière à ce que ni le Parlement, ni le Gouvernement ne puisse se soustraire à la réalisation annuelle de cet exercice, elle a prévu qu'aucune délivrance de documents de séjour de longue durée ne puisse être effectuée avant l'adoption de ladite loi. S'inspirant de la procédure applicable aux lois de finances, elle a également introduit une procédure d'urgence applicable dans les cas où le vote ne serait pas intervenu en temps utile pour que la loi soit promulguée avant le début de l'année. Le Gouvernement demanderait alors d'urgence au Parlement l'autorisation de délivrer des titres jusqu'à l'adoption de la loi, et ce dans la limite du nombre de délivrances observé l'année précédente sur la même période.

La commission a en outre estimé préférable que la répartition des quotas autorisés par catégories de documents de séjour et par nationalités figure directement dans le projet de loi soumis à l'approbation du Parlement. Il serait en effet incohérent d'affirmer redonner, enfin, un rôle de premier

plan au Parlement dans la définition de la politique migratoire de la France sans lui donner voix au chapitre sur un élément aussi fondamental.

Enfin, l'amendement adopté par la commission a opéré deux ajustements mineurs visant, d'une part, à substituer aux termes imprécis « d'autorisations d'entrée » et « d'autorisations de premier séjour » celui de « documents de séjour » et, d'autre part, à prévoir l'intervention du législateur organique pour préciser les contours du dispositif.

La commission a adopté l'article 6 **ainsi modifié**.

Article 7

Éloignement des étrangers représentant une menace pour l'ordre public ou condamnés à une peine d'emprisonnement

L'article 7 consacre, d'une part, le principe selon lequel tout étranger représentant une menace pour l'ordre public ou condamné à une peine d'emprisonnement est éloigné du territoire national et précise, d'autre part, qu'aucune règle ou aucun principe ne peut faire obstacle à l'éloignement de l'intéressé. En l'état du droit, certains étrangers dont les liens avec la France sont d'une particulière intensité bénéficient en effet de protections contre l'éloignement garanties par des normes supra-législatives et ne pouvant de ce fait être remises en cause par le législateur ordinaire.

La commission a réaffirmé la position exprimée lors de l'examen du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration selon laquelle il est inadmissible que des étrangers auteurs de graves infractions puissent se maintenir impunément sur le territoire national. Tout en partageant l'esprit du dispositif initial, elle a adopté cet article modifié par un amendement du rapporteur lui substituant une rédaction plus sobre et plus robuste juridiquement affirmant que « *l'étranger qui représente une menace pour l'ordre public ou qui a été condamné à une peine d'emprisonnement ne peut se prévaloir d'aucun droit au maintien sur le territoire français* ».

1. L'état du droit : un régime de l'éloignement singulièrement limité par des règles supra-législatives

1.1. Un droit positif caractérisé par une profusion regrettable de dispositifs de protections contre l'éloignement

À partir des années 1980, le législateur a entendu protéger contre l'éloignement certaines catégories d'étrangers dont les liens avec la France sont d'une particulière intensité. Le premier jalon a été posé par la loi n° 81-973 du 29 octobre 1981 relative aux conditions d'entrée et de séjour des

étrangers en France dite « Deferre » dont l'article 5 a interdit, sauf nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou pour la sécurité publique, l'édition d'un arrêté d'expulsion à l'encontre de sept catégories d'étrangers déterminées¹. Depuis lors, le législateur est intervenu à plusieurs reprises pour compléter les dispositifs de protection contre soit les mesures administratives d'expulsion ou d'obligation de quitter le territoire français (OQTF), soit la peine complémentaire d'interdiction du territoire français (ITF)². **La dernière réforme d'ampleur sur le sujet a été opérée par la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003** relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité qui a entendu mettre fin au dispositif de la « double peine », entendu comme la possibilité qu'un étranger condamné par la justice française puisse, à titre complémentaire et pour les mêmes motifs, faire l'objet d'une mesure d'éloignement.

Il en résulte que **le régime juridique actuel de l'éloignement se caractérise par la multiplication de clauses de protection accordées à certaines catégories d'étrangers et qui, selon les cas, rehaussent les conditions exigées pour prononcer une décision d'éloignement ou y font définitivement obstacle³. Les motifs justifiant le bénéfice d'une protection tiennent, pour l'essentiel, à l'ancienneté de la résidence en France de l'étranger - selon les cas habituelle ou régulière-, à son statut marital ou à sa qualité de parent d'un enfant français.** Dans le détail, ces protections figurent aux articles L. 631-2 et L. 631-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile s'agissant des arrêtés d'expulsion, à l'article L. 611-3 du même code s'agissant des OQTF ainsi qu'aux articles 131-30-1 et 131-30-3 du code pénal s'agissant des ITF.

Comme le relèvent Muriel Jourda et Philippe Bonnacarrère dans leur rapport sur le projet de loi n° 304 (2022-2023) pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, **l'application de ces protections « a pour effet collatéral le maintien sur le territoire national d'étrangers présentant pourtant une menace grave pour l'ordre public et parfois lourdement condamnés »**. Selon les données figurant dans l'étude d'impact de ce même projet de loi, l'administration n'a, sur le mois juillet 2022, juridiquement pas été en mesure de prononcer 60 expulsions et 289 OQTF à l'encontre

¹ L'étranger mineur de dix-huit ans (cette catégorie étant la seule qui préexistait, qui justifie d'une résidence habituelle en France depuis au plus l'âge de dix ans, qui est marié depuis au moins six mois à un français, qui est père d'un enfant français résidant en France (sauf s'il est déchu de son autorité parentale), qui est titulaire d'une rente d'accident du travail avec un taux d'incapacité supérieur à 20 % ou qui n'a pas été condamné définitivement ç une peine au moins égale à un an d'emprisonnement sans sursis.

² Peuvent être citées, dans l'ordre chronologique, la loi n° 86-1025 du 9 septembre 1986 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, la loi n° 91-1383 du 31 décembre 1991 renforçant la lutte contre le travail clandestin et la lutte contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France et la loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.

³ Se référer au commentaire des articles 9 et 10 du projet de loi n° 304 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration (2022-2023) figurant au rapport n° 433 de Muriel Jourda et Pilippe Bonnacarrère pour une présentation exhaustive.

d'étrangers dont le comportement ou la situation au regard du séjour le justifiait pourtant. **Cette situation est d'autant plus préoccupante que certains de ces étrangers protégés sont des multirécidivistes particulièrement dangereux et régulièrement condamnés.** À titre d'exemple, le rapport cite le cas d'un individu condamné en 2015 à 13 ans d'emprisonnement pour viol commis sur un mineur de 15 ans et viol commis par un ascendant.

1.2. *La nécessité d'une intervention du pouvoir constituant pour abolir ce système de protection*

Le législateur ordinaire ne dispose que d'étroites marges de manœuvre pour remédier à cette situation. De fait, il ne peut être exclu qu'une suppression par la loi de ces clauses de protection soit censurée par le Conseil constitutionnel. **Celui-ci impose en effet au législateur d'assurer une « conciliation équilibrée entre la sauvegarde de l'ordre public » et le « droit de mener une vie familiale normale »¹.** Certes, il n'existe à ses yeux aucun droit général et absolu de séjour sur le territoire, mais l'étranger résidant en France bénéficie comme tous les autres d'une protection constitutionnelle de son droit à une vie familiale normale, qui découle directement du dixième alinéa du préambule de la Constitution de 1946. Le Conseil constitutionnel considère en outre qu'une présence régulière de longue durée sur le territoire national, entendue comme supérieure à dix ans, fait naître des liens entre l'étranger et la France d'une particulière intensité qui doivent être pris en compte².

S'il est vrai que les protections contre l'éloignement ont toujours existé, le rapporteur considère néanmoins qu'elles se sont cristallisées depuis leur création il y a plus de quarante ans. Leur existence pourrait ainsi être la condition *sine qua non* de la conciliation équilibrée entre la vie privée familiale et la sauvegarde de l'ordre public réclamée par le Conseil constitutionnel. Celui-ci n'a de fait jamais été amené à se prononcer sur ce point, dans la mesure où la création des protections est intervenue moins de 10 ans après la consécration du Préambule de 1946 et à une période où la question prioritaire de constitutionnalité n'existait pas.

En outre, il est probable qu'une suppression complète des protections soit incompatible avec le respect du droit à la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme.

¹ Décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005 sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 (considérants 13 et 14).

² Décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997 sur la loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration (considérant 45).

Dans ce contexte, le législateur ordinaire est contraint à choisir entre deux solutions foncièrement insatisfaisantes : mettre fin aux protections au risque d'encourir une censure ou multiplier les exceptions au prix d'une altération de la lisibilité du droit et d'un défaut d'efficacité. Cette dernière option a été retenue faute de mieux dans le cadre de l'examen du projet de loi précité pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

2. Un article 7 visant à garantir l'éloignement des étrangers représentant une menace pour l'ordre public ou condamnés à une peine d'emprisonnement dont la commission a souhaité consolider la rédaction

L'article 7 introduit un nouvel article 34-3 dans la Constitution afin d'affirmer le principe selon lequel tout étranger représentant une menace pour la sécurité publique ou condamné à une peine d'emprisonnement est éloigné du territoire national. Il précise « *qu'aucun principe ni aucune règle ne peut faire obstacle à l'exécution de cet éloignement* ».

La commission a estimé que cette initiative constitutionnelle était aussi nécessaire que bienvenue. Il s'agit en effet du seul moyen réellement crédible pour mettre certainement et définitivement un terme à un système de protection qui n'est plus accepté par nos concitoyens. Il est en effet incompréhensible que des étrangers qui peuvent être les auteurs de lourdes infractions et qui sont parfois en situation irrégulière puissent se maintenir en toute impunité sur le territoire national. La France étant un État souverain, elle doit être en mesure de décider qui est autorisé à séjourner sur son territoire et qui doit le quitter.

Pour autant, le dispositif tel qu'il est proposé à l'article 7 comprend deux fragilités majeures. D'une part, il institue une obligation d'éloignement assimilable à une obligation de résultat malgré toutes les difficultés connues à mettre en œuvre des mesures d'éloignements.

D'autre part, la mention selon laquelle « *aucun principe ni aucune règle ne peut faire obstacle à l'exécution de l'éloignement* » apparaît superflue dans la mesure où le dispositif s'insérerait dans la Constitution, qui est au sommet de l'ordre juridique interne. Elle pourrait même être dangereuse en ce qu'elle remettrait en cause le principe selon lequel tous les principes constitutionnels sont d'égale valeur. Partageant cette inquiétude, le professeur de droit constitutionnel Anne Levade a estimé au cours de son audition qu'une telle disposition était « *en soi et quand bien même le pouvoir de révision est souverain, tout simplement inenvisageable* ».

En conséquence, la commission a adopté un **amendement COM-13 du rapporteur** qui, plus sobrement, prévoit que **l'étranger qui représente une menace pour l'ordre public ou qui a été condamné à une peine d'emprisonnement ne peut se prévaloir d'aucun droit au maintien sur le territoire français.**

La commission a adopté l'article 7 **ainsi modifié.**

Article 8

Délocalisation de l'enregistrement et de l'instruction des demandes d'asile

L'article 8 vise premièrement à autoriser expressément la France à conclure des accords en matière d'asile avec des pays tiers. Il prévoit deuxièmement, que la présentation et l'instruction des demandes d'asile soient effectuées dans les représentations diplomatiques et consulaires françaises, à la frontière ou, uniquement à titre subsidiaire, sur le territoire national. Si la commission a reconnu les importantes difficultés juridiques et pratiques soulevées par le dispositif, elle a estimé que le débat n'était pas dépourvu d'utilité.

Sans s'interdire de revenir sur le sujet en séance, elle a adopté cet article, sous réserve d'un amendement du rapporteur visant à préciser les contours de ce nouveau système.

L'article 8 comprend deux volets. Premièrement, il modifie l'article 53-1 de la Constitution afin **d'autoriser expressément la France à conclure avec des pays tiers des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile.** Au cours de leurs auditions, le professeur de droit Anne Levade et l'ancien membre du Conseil constitutionnel Olivier Dutheillet de Lamothe ont confirmé l'analyse du rapporteur selon laquelle rien ne s'oppose en l'état à ce que des accords en matière d'asile soient conclus avec des pays tiers, étant entendu que le Conseil constitutionnel pourrait classiquement procéder au contrôle de constitutionnalité dudit accord avant sa ratification.

Cette précision ayant au moins le mérite de clarifier cette possibilité, la commission l'a néanmoins adopté sans modification. Elle s'est toutefois associée à la circonspection exprimée par le professeur Anne Levade s'agissant des applications pratiques que cette disposition pourrait recevoir. Les questions relatives à l'identification des États partenaires et au contenu potentiel de telles conventions ne trouvent de prime abord aucune réponse évidente, ne serait-ce que parce que leur mise en place supposerait une

harmonisation des procédures d'asile et une reconnaissance mutuelle des décisions.

Le second volet de l'article 8 prévoit **la présentation et l'instruction des demandes d'asile dans les représentations diplomatiques et consulaires françaises ou à la frontière**. À titre exceptionnel, des demandes pourraient tout de même être déposées sur le territoire national mais elles feraient alors l'objet d'une instruction accélérée et leur auteur serait placé en rétention administrative pour la durée de la phase d'instruction.

Une proposition analogue a été formulée par le groupe de l'Union centriste dans une proposition de loi constitutionnelle n° 784 visant à garantir l'effectivité du droit d'asile dans le cadre d'une stratégie migratoire contrôlée. Les deux différences majeures avec la rédaction de l'article 8 résident dans :

- l'ajout de trois garanties explicites : les demandes sont examinées par les autorités diplomatiques et consulaires françaises « *dans des conditions garantissant l'effectivité du droit d'asile, le droit à un recours juridictionnel et la sécurité des demandeurs* » ;

- la possibilité de déposer et d'examiner les demandes d'asile sur le territoire national lorsque l'une de ces trois conditions n'est pas remplie, et selon la procédure de droit commun.

Le rapporteur relève que l'examen des demandes d'asile en-dehors du territoire national n'est pas une ambition nouvelle ni exclusive à la France. Le Danemark et le Royaume-Uni ont essayé, sans succès à ce jour, de mettre en place un système où les demandeurs seraient renvoyés vers un pays tiers avec lequel un accord bilatéral aurait été conclu, en l'espèce le Rwanda, pendant la phase d'instruction. Le projet de pacte migratoire européen intègre également une procédure d'asile à la frontière applicable aux demandes émanant de ressortissants de pays tiers dont le taux de protection moyen européen est inférieur à 20 % ainsi qu'en cas de fraudes ou de menaces à la sécurité nationale ou à l'ordre public.

En tout état de cause, une disposition constitutionnelle serait nécessaire pour établir un tel dispositif de délocalisation du dépôt et de l'instruction des demandes d'asile à l'échelle nationale.

Le quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 combiné à la décision n° 93-325 DC, 13 août 1993 sur la loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France du Conseil constitutionnel fait actuellement obstacle à ce qu'une telle réforme soit engagée par le législateur ordinaire. Le considérant 84 de ladite décision précise en effet que « *le respect du droit d'asile, principe de valeur constitutionnelle, implique d'une manière générale que l'étranger qui se réclame de ce droit soit autorisé à demeurer provisoirement sur le territoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande ; que sous réserve de la conciliation de cette exigence avec la sauvegarde de l'ordre public, l'admission au*

séjour qui lui est ainsi nécessairement consentie doit lui permettre d'exercer effectivement les droits de la défense qui constituent pour toutes les personnes, qu'elles soient de nationalité française, de nationalité étrangère ou apatrides, un droit fondamental à caractère constitutionnel ».

Comme l'a rappelé le professeur Anne Levade au cours de son audition, **une disposition de nature constitutionnelle est d'autant plus indispensable que les obstacles conventionnels à une telle réforme sont nombreux**. Outre la Convention de Genève du 28 juillet 1951, celle-ci a notamment mentionné l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union et l'article 78 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Par ailleurs, **la Cour de justice de l'Union européenne a expressément interdit la mise en place de tels dispositifs** qu'elle estime contraire à la directive 2013/32/UE dite « procédures ». Dans un arrêt rendu en juin 2023, la Cour a ainsi fait droit à un recours en manquement contre la Hongrie qui avait entendu conditionner la possibilité, pour certains ressortissants de pays tiers, de présenter une demande d'asile au dépôt préalable d'une déclaration d'intention auprès d'une ambassade hongroise située dans un pays tiers et à l'octroi d'un document de voyage leur permettant d'entrer sur le territoire hongrois¹.

L'adoption d'un dispositif de délocalisation du dépôt et du traitement des demandes d'asile soulèverait de fait importantes difficultés juridiques et pratiques. Juridiquement, son incompatibilité avec la jurisprudence de l'Union européenne semble évidente et exposerait indubitablement la France à un recours en manquement. Matériellement, il ne peut être exclu que la possibilité de déposer une demande d'asile directement depuis son pays d'origine ne se traduise par une forte augmentation du nombre de demandes parfois déjà très important (à titre d'exemple 17 950 demandes de protection provenant de ressortissants afghans ont été enregistrées à l'OFPRA en 2022, 9 269 de ressortissants bangladais ou encore 9 704 de ressortissants turcs) et que les services compétents soient rapidement saturés. Par ailleurs, sa compatibilité avec le dispositif d'asile à la frontière actuellement négocié au niveau européen semble plus qu'incertaine.

Le rapporteur estime à titre personnel que l'idée ne doit pas être définitivement écartée pour autant. Sous réserves d'aménagements, un tel dispositif pourrait avoir l'avantage de prévenir l'arrivée sur le territoire français d'un nombre grandissant de demandeurs d'asile dont 60 % se voient *in fine* refuser le bénéfice d'une protection internationale. Politiquement, son adoption enverrait un message d'une grande fermeté et ne serait pas sans incidence sur le déroulé des négociations européennes en cours sur le pacte migratoire.

¹ Cour de justice de l'Union européenne, Commission européenne c/ Hongrie, 22 juin 2023, aff. C-823/21.

En conséquence, la commission a adopté **un amendement COM-14 du rapporteur prévoyant que le dépôt et l'instruction des demandes d'asile puissent s'effectuer dans des représentations diplomatiques et consulaires dont il reviendrait au Gouvernement de déterminer la liste ou à la frontière**. Le demandeur serait alors placé dans une zone d'attente jusqu'à ce qu'une décision définitive soit rendue sur sa demande et sans préjudice de son droit à un recours juridictionnel. Conformément au principe de « fiction juridique » déjà appliqué dans le régime de la zone d'attente, le demandeur serait réputé n'avoir pas franchi la frontière.

Sans s'interdire de revenir sur le sujet en séance afin de consolider un dispositif qu'elle reconnaît perfectible, la commission a adopté l'article 8 ainsi modifié.

La commission a adopté l'article 8 **ainsi modifié**.

Article 9

Signalement à l'autorité préfectorale des étrangers en situation irrégulière accomplissant les formalités du mariage

En l'état de la jurisprudence constitutionnelle, les maires sont aujourd'hui démunis lorsqu'il leur est demandé de procéder, en leur qualité d'officier d'état civil, au mariage d'un étranger en situation irrégulière. Sauf à ce que le procureur de la République, disposant de suffisamment d'éléments laissant présumer d'un défaut de consentement, s'oppose à l'union, les maires n'ont en effet d'autre choix que de procéder à la célébration.

Tout en réaffirmant le caractère sacré de la liberté matrimoniale, la commission a adopté un amendement du rapporteur créant un article additionnel visant à extraire les maires de cette impasse en les autorisant explicitement à signaler au préfet la situation d'un étranger qui accomplit les formalités de mariage sans justifier de la régularité de son séjour. Elle a adopté l'article 9 ainsi rédigé.

1. La prévalence de la liberté matrimoniale l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière

Dans une décision n° 2003-484 DC, le Conseil constitutionnel a affirmé que « *le respect de la liberté du mariage, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, s'oppose à ce que le caractère irrégulier du séjour d'un étranger fasse obstacle, par lui-même, au mariage de l'intéressé* ». **La commission des lois, qui partage pleinement l'esprit de cette jurisprudence faisant prévaloir en l'espèce la liberté de mariage sur l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière, rejette en**

conséquence systématiquement les amendements visant à interdire la célébration des mariages impliquant une personne en situation irrégulière¹.

1.1. Des maires aujourd'hui contraints de célébrer les mariages d'étrangers en situation irrégulière

a) Un dispositif de contrôle de validité des mariages qui s'est progressivement étoffé

La commission des lois s'est néanmoins constamment montrée favorable aux renforcements du contrôle de la validité des mariages. Pour rappel, l'article 175-2 du code civil introduit par la loi n° 93-1417 du 30 décembre 1993 portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration et modifiant le code civil a tout d'abord autorisé l'officier d'état civil², lorsqu'il existe des indices sérieux laissant présumer que le mariage est susceptible d'être annulé, à saisir le procureur de la République, qui disposait de 15 jours pour laisser procéder au mariage, s'y opposer ou surseoir à la célébration le temps de l'enquête et pour un maximum d'un mois. Par la suite, la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité a encore renforcé le dispositif en portant à deux mois la durée maximale du sursis à célébration, en conditionnant la publication des bans à une audition commune des futurs époux, sauf dispense lorsque le consentement est évident, et en prévoyant une possibilité d'audition séparée (article 63 du code civil). Sur le rapport de Jean-Patrick Courtois, la commission des lois avait approuvé sans réserve ce dispositif qu'elle avait adopté sans modification.

Depuis la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 dite « séparatismes », l'officier d'état civil est tenu de saisir le procureur lorsqu'il est confronté aux indices sérieux précités. Par ailleurs, le Sénat a adopté un amendement de Valérie Boyer³ lors de l'examen en séance du projet de loi n° 304 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration visant, d'une part, à ce que, en l'absence d'une réponse du procureur de la République dans les quinze jours suivant sa saisine, il soit réputé avoir décidé d'un sursis à la célébration et, d'autre part, à porter d'un à deux mois renouvelable une fois la durée du sursis à célébration. L'idée sous-jacente est d'accorder davantage de temps à des parquets aujourd'hui surchargés pour diligenter les enquêtes.

¹ À titre d'exemple, l'amendement COM-43 de Valérie Boyer a été rejeté par la commission des lois pour ce motif lors de l'examen du projet de loi n° 304 (2022-2023) pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration le 15 mars 2023.

² Le législateur avait en réalité voté un dispositif de cette nature dès l'été 1993, mais celui-ci a fait l'objet d'une censure du Conseil constitutionnel dans la mesure où il n'existait aucune voie de recours pour les futurs époux (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).

³ Amendement n° 61 rect ter adopté avec avis favorable de la commission et du Gouvernement.

b) Un dispositif de contrôle qui n'est toutefois d'aucun secours pour les maires appelés à célébrer le mariage d'étrangers en situation irrégulière

Pour déterminé qu'il soit, le législateur ordinaire ne dispose néanmoins que de très faibles marges de manœuvre pour renforcer le contrôle de la validité des mariages, en particulier s'agissant des mariages impliquant des étrangers en situation irrégulière.

Dans sa décision de 2003 précitée, le Conseil constitutionnel a en effet censuré les dispositions selon lesquelles, d'une part, l'absence de justification de la régularité du séjour constitue un indice sérieux laissant présumer que le mariage est susceptible d'être annulé et, d'autre part, l'officier d'état civil est tenu de signaler immédiatement la situation au représentant de l'État dans le département.

Il en résulte que **le maire n'a aujourd'hui, en l'absence d'opposition du procureur de la République pour un autre motif laissant présumer d'un défaut de consentement, aucun autre choix que de procéder à la célébration. Tout refus constitue une illégalité l'exposant à de multiples sanctions**, comme cela a été rappelé dans une circulaire du 13 juin 2013¹. Celle-ci précise que ledit refus :

- est susceptible de constituer une **voie de fait** autorisant le juge judiciaire à statuer en référé pour donner injonction au maire, agissant en qualité d'officier d'état civil, de procéder à la célébration², le cas échéant sous astreinte ;

- expose le maire à des **poursuites pénales** sur le fondement soit de l'article 432-1 du code pénal réprimant de cinq ans de prison et 75 000 euros d'amende le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique agissant dans l'exercice de ses fonctions, de prendre des mesures destinées à faire échec à l'exécution de la loi, soit de l'article 432-7 du même code prévoyant les mêmes peines en cas de discrimination commise dans les mêmes circonstances ;

- expose le maire aux **sanctions disciplinaires** de suspension ou de révocation prévues par l'article L. 2122-16 du code général des collectivités territoriales.

2. La position de la commission : autoriser les signalements aux représentants de l'État

Si la commission a entendu mettre fin à la situation où des maires sont contraints de célébrer le mariage d'étrangers en situation irrégulière, elle a considéré que la poursuite de cet objectif ne pouvait justifier aucune remise en cause de la liberté matrimoniale.

¹ Circulaire du 13 juin 2013 relative aux conséquences du refus illégal de célébrer un mariage de la part d'un officier d'état civil (NOR : INTK1300195C).

² En application de l'article 835 du code de procédure civile.

En conséquence, elle a explicitement **écarté deux solutions perçues comme manifestement disproportionnées** : la suppression du droit au mariage pour les étrangers en situation irrégulière et la création d'une « clause de conscience » autorisant ceux des maires qui le souhaiteraient à refuser de procéder à la célébration. Sur ce dernier point, la commission a estimé, d'une part, qu'il était juridiquement inenvisageable d'autoriser certains maires agissant en tant qu'agents de l'État à se soustraire à leurs obligations légales et, d'autre part, qu'un tel dispositif engendrerait en pratique une mise en concurrence malsaine des maires, selon qu'ils accepteraient ou non de marier des étrangers en situations irrégulière.

Afin de sortir de cette impasse, **la commission a adopté un amendement COM-15 du rapporteur qui, sans remettre en cause le caractère absolu de la liberté matrimoniale, permet d'extraire les maires de la situation cornélienne dans laquelle ils se trouvent aujourd'hui**. Tirant les conséquences de la censure de ce dispositif par le Conseil constitutionnel en 2003, il introduit un nouvel article 72-5 à la Constitution **autorisant explicitement les maires à signaler au préfet le refus de l'étranger d'attester de la régularité de son séjour**. Cette possibilité dissuaderait les intéressés de se marier et permettrait aux services de l'État de prendre les mesures nécessaires à l'éloignement de l'intéressé ou à la finalisation de son admission au séjour dans les délais utiles.

Sans s'interdire de revenir sur le sujet dans le cadre de la séance publique afin de consolider ce dispositif, la commission a adopté l'article 9 ainsi rédigé.

La commission a adopté l'article 9 ainsi rédigé .
--

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 6 DÉCEMBRE 2023

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'objectif de la proposition de loi constitutionnelle (PPLC) relative à la souveraineté de la France, à la nationalité, à l'immigration et à l'asile déposée par Bruno Retailleau est limpide : retrouver la souveraineté que nous avons abandonnée depuis trop longtemps en matière migratoire.

Le constat n'a rien de nouveau et le Sénat n'a eu de cesse de tirer la sonnette d'alarme dans les nombreux travaux qu'il a conduits sur le sujet au cours des dernières années. Je citerai, pêle-mêle, le rapport sur le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, les avis budgétaires successifs de Muriel Jourda et Philippe Bonnecarrère ou encore le rapport d'information du président Buffet intitulé « *Services de l'État et immigration : retrouver sens et efficacité* », publié en 2022. Tous ces rapports convergent vers une conclusion commune.

En l'absence de stratégie migratoire clairement déterminée, nous nous contentons d'une politique au « fil de l'eau » faisant de nous d'éternels spectateurs des soubresauts des flux migratoires. Bref, nous subissons bien davantage que nous ne décidons quoi que ce soit.

Je rappelle tout de même que le nombre d'étrangers en situation irrégulière sur le territoire est aujourd'hui estimé à 900 000, alors que celui des éloignements forcés annuellement réalisés dans l'Hexagone dépasse péniblement les 10 000. Je ne parle même pas du taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF), toujours aussi microscopique – 6,9 % en 2023.

Cette situation profondément insatisfaisante n'est pas que le résultat d'un manque de volonté politique criant lors des dernières années. Elle est aussi le reflet d'un Parlement désarmé, puisque notre compétence sur ce sujet pourtant régalien n'a eu de cesse de s'étioler au fil des ans. Je crois que nous en avons tous fait l'amère expérience : quelle que soit la proposition que nous soumettons en matière de droits des étrangers, il nous est répondu que « ce n'est pas possible » parce que, au choix, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), le droit de l'Union européenne ou la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) l'interdit.

Je ne citerai que quelques exemples. En matière d'asile nous ne pouvons rien faire qui soit contraire aux directives « Procédures », « Accueil », « Retour », ou au règlement « Dublin III ». Je ne parle même pas de l'admission au séjour puisque les règles relatives au regroupement familial ou aux étudiants sont elles aussi européennes.

Il est parfois possible de faire bouger les choses, comme le Sénat l'a habilement fait lors de l'examen du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration en première lecture. Mais force est de constater que la volonté de nos rapporteurs Muriel Jourda et Philippe Bonnecarrère de porter des mesures ambitieuses s'est régulièrement heurtée à des obstacles constitutionnels et conventionnels insurmontables en l'état.

Dans ce contexte, une intervention du pouvoir constituant me semble donc indispensable, et l'initiative du président Retailleau est plus que bienvenue.

J'entends que toutes les dispositions figurant dans cette PPLC ne font pas consensus et la charge nous revient de le construire. Nous sommes attendus et, je le crois, soutenus par les Français dans notre entreprise. Sur un plan strictement juridique, certaines des rédactions proposées sont encore perfectibles. Je vous propose d'ores et déjà d'en consolider certaines, qui pourront encore l'être en séance publique.

L'article 1^{er} doit sembler familier à beaucoup d'entre vous. Il s'inspire en effet d'une PPLC de Philippe Bas que nous avons adoptée en 2020. Il s'agit de réaffirmer la prééminence des lois de la République dans un objectif de lutte contre le communautarisme. Je vous proposerai un amendement visant à rétablir, à la virgule près, le texte que nous avons adopté il y a trois ans.

L'article 2 vise, quant à lui, à étendre le champ du référendum aux questions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit de la nationalité. Son objectif initial était plus large avant une rectification ce week-end dont vous avez été informés. Compte tenu de cette rectification tardive, je n'ai pas déposé d'amendement sur cet article et vous livre mon sentiment personnel.

Toute modification de l'article 11 doit être envisagée avec prudence, en ce qu'elle ouvre une voie de contournement du Parlement. Néanmoins, j'admets que la reprise en main de la politique migratoire de la France suppose des décisions stratégiques majeures qu'il pourrait être opportun de soumettre au suffrage populaire, sous réserve de trouver la question adéquate. J'émettrai donc un avis défavorable à l'amendement de suppression qui a été déposé.

L'article 3 prévoit la possibilité de déroger, par une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées ou adoptée par référendum, à la primauté du droit international et communautaire. Il a le mérite de mettre le doigt sur une situation hautement insatisfaisante : celle d'une initiative parlementaire bridée en matière migratoire.

Tel qu'il est actuellement rédigé, l'article 3 me semble toutefois présenter plus d'inconvénients que d'avantages. Juridiquement, il opérerait un bouleversement sans précédent de la hiérarchie des normes dont les effets ne sont que difficilement mesurables. Sur le plan politique, la question des

conséquences de ce dispositif sur l'image de la France à l'international ne peut être éludée.

Cela ne signifie pas pour autant que nous devons écarter immédiatement et définitivement cet article. Je vous proposerai donc un amendement qui s'inspire de ce qui existe déjà, à savoir les clauses de sauvegarde énoncées respectivement par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État afin de faire primer, dans des cas limités, la Constitution sur le droit européen. Il s'agit d'élever au rang constitutionnel le principe selon lequel la primauté sur la loi de la norme conventionnelle ou européenne s'efface lorsque son application porterait atteinte à un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France ou priverait de garanties effectives une exigence constitutionnelle.

Je le répète, il s'agit d'une possibilité que le juge s'est déjà attribuée, mais dont il a fait un usage que je qualifierai sobrement de « modéré ». La mise en œuvre de ce principe passerait par un dispositif nouveau où le Parlement pourrait être consulté sur les questions les plus délicates. Là encore, je n'invente rien, puisqu'un dispositif similaire de « référé législatif » était déjà prévu par l'article 256 de la Constitution de l'an III.

Je serai plus bref sur le titre II de cette proposition de loi constitutionnelle, qui a trait à la nationalité.

Premièrement, il est proposé, à l'article 4, d'élever au niveau constitutionnel l'obligation d'assimilation à la communauté française pour prétendre à l'acquisition de la nationalité. Cet ajout ne soulève aucune observation de ma part, si ce n'est qu'il faudra veiller à ce qu'une définition du principe d'assimilation soit intégrée dans la loi.

Deuxièmement, l'article 5 prévoit la suppression de l'automaticité de l'acquisition de la nationalité au titre du droit du sol à Mayotte. Nous connaissons tous la pression migratoire exceptionnelle à laquelle est confronté ce département. Pour peu que son contenu soit connu, cet article permettra sans nul doute de dissuader les candidats au départ. Je vous propose néanmoins un amendement visant à clarifier la rédaction du dispositif. Je n'estime, en revanche, pas opportun de l'étendre à la Guyane et à Saint-Martin. Il me semble que le régime dérogatoire d'accès à la nationalité que nous avons dernièrement voté en séance pour ces deux territoires se suffit à lui-même.

L'article 6 prévoit que le nombre maximal de titres de séjour délivrés sur une année soit déterminé par un vote annuel du Parlement. Il rejoint une proposition défendue de longue date par le Sénat, laquelle permettra de redonner, enfin, un rôle de premier plan au Parlement dans la définition de la politique migratoire de la France. Le rang constitutionnel de cet article nous permettra d'aller plus loin que les dispositifs que nous votons traditionnellement dans la loi ordinaire, en intégrant dans ces quotas les titres de séjour pour motif familial et étudiant. Afin que ni le Parlement ni le

Gouvernement ne puisse se soustraire au vote de cette loi, je vous propose néanmoins qu'aucune délivrance de titre ne puisse s'effectuer avant son adoption, sauf en cas d'activation d'une procédure d'urgence.

L'article 7 consacre, d'une part, le principe selon lequel tout étranger représentant une menace pour l'ordre public ou condamné à une peine d'emprisonnement est éloigné du territoire national et précise, d'autre part, qu'aucune règle ou aucun principe ne peut faire obstacle à l'éloignement de l'intéressé.

Je vous proposerai une rédaction plus sobre et plus soucieuse de la hiérarchie des normes affirmant que « *l'étranger qui représente une menace pour l'ordre public ou qui a été condamné à une peine d'emprisonnement ne peut se prévaloir d'aucun droit au maintien sur le territoire français* ».

L'article 8 prévoit notamment que la présentation et l'instruction des demandes d'asile soient effectuées dans les représentations diplomatiques et consulaires françaises, à la frontière ou, uniquement à titre subsidiaire, sur le territoire national. Il est vrai qu'une telle solution pourrait conduire à un engorgement des ambassades et susciterait probablement l'ire de la CJUE. Sous réserve d'aménagements, cet article pourrait toutefois présenter l'avantage de prévenir l'arrivée sur le territoire français d'un nombre grandissant de demandeurs d'asile, dont je rappelle que 60 % se voient *in fine* déboutés de leur demande d'asile.

En conséquence, je vous proposerai un amendement prévoyant que le dépôt et l'instruction des demandes d'asile puissent s'effectuer dans des représentations diplomatiques et consulaires dont il reviendrait au Gouvernement de déterminer la liste, ou bien à la frontière. Le demandeur serait alors placé dans une zone d'attente jusqu'à ce qu'une décision définitive soit rendue sur sa demande et sans préjudice de son droit à un recours juridictionnel.

Enfin, cette PPLC est l'occasion de mettre un terme à la situation absurde où des maires sont tenus de procéder au mariage d'étrangers sans papiers. Nos collègues du groupe Union Centriste ont déposé un amendement prévoyant que l'irrégularité du séjour fasse obstacle au mariage. Cette solution me semble toutefois quelque peu radicale, tant la liberté matrimoniale est un pilier sacré de notre droit qu'il nous appartient de défendre. Je vous proposerai une solution plus subtile : autoriser explicitement les maires à signaler au préfet le refus de l'étranger d'attester de la régularité de son séjour avant son mariage. Outre l'effet dissuasif, il reviendra alors aux services de l'État de prendre les mesures nécessaires à l'éloignement de l'intéressé ou à la finalisation de son admission au séjour dans les délais utiles.

C'est donc modifiée par les amendements que j'ai évoqués que je vous propose d'adopter cette PPLC en vue de son examen en séance publique.

M. Éric Kerrouche. – Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain considère que ce texte représente une triple faute, à la fois politique, juridique et républicaine. Nous voterons bien entendu contre ce texte et le combattons dans son entièreté.

M. Philippe Bonnecarrère. – Je remercie le rapporteur pour le travail constructif qu’il a accompli sur ce texte, ainsi que son souhait de favoriser au maximum l’établissement d’un accord. Nous mesurons bien la difficulté de l’exercice d’une révision constitutionnelle dans le cadre d’une initiative parlementaire. Cela relève d’une démarche de clarification politique des groupes politiques qui est à leur honneur.

Nous avons ainsi examiné récemment une initiative du groupe socialiste portant sur le référendum d’initiative partagée, dont l’objectif n’était pas de faire aboutir la révision constitutionnelle, mais d’amener chacun à se positionner. Tel un sculpteur qui revient régulièrement sur son œuvre, la démarche, portée en l’espèce par le groupe Les Républicains sur les sujets migratoires, consiste à trouver progressivement les moyens de parvenir à un accord.

Au préalable, souhaitez-vous, monsieur le rapporteur, que ce texte parvienne en séance dans sa version déposée ou préféreriez-vous un débat plus approfondi en commission ?

Au-delà de cette interrogation préalable, j’ai une série d’observations qui tiendront lieu d’explication de vote.

Tout d’abord, le Sénat a déjà eu l’occasion de voter, à l’initiative de Philippe Bas, les dispositions proposées à l’article 1^{er}

Ensuite, l’article 2 concerne l’article 11 de la Constitution. L’auteur l’a largement modifié – nous lui en savons gré – en restreignant l’extension du champ du référendum. Notre groupe a une conviction ancienne à ce sujet, que nous avons rappelée récemment à l’occasion du groupe de travail créé par le président du Sénat, ainsi qu’au cours des rencontres de Saint-Denis, par la voix de notre président Hervé Marseille : nous ne sommes pas favorables à une extension du champ de l’article 11, et ce pour plusieurs raisons.

Premièrement, le référendum est clivant ; deuxièmement, nous sommes attachés à ce que la représentation parlementaire reste chargée du processus législatif de droit commun. Envisager d’adopter des lois sous forme référendaire ne nous semble pas être une approche adéquate, le sujet migratoire en fournissant d’ailleurs une bonne illustration puisque le Sénat y a consacré une semaine de débats, tandis que l’Assemblée nationale s’y penchera pendant un nombre indéterminé de semaines.

Notre conviction profonde est que ce référendum prévu à l’article 11 doit résoudre les situations de crise, lorsque le pays est bloqué, mais qu’il ne doit pas constituer une voie d’adoption ordinaire de la loi. J’ajoute, sans

vouloir faire découler nos positions sur des sujets constitutionnels – qui doivent s’inscrire dans la durée – d’éléments conjoncturels, que Marine Le Pen n’est pas le général de Gaulle et que le Conseil constitutionnel n’est plus le même qu’en 1962 : ce qui était alors possible ne l’est plus en 2024. L’idée, très présente dans le débat public, d’un référendum sur l’immigration, qui serait le premier acte politique d’une présidence de Marine Le Pen, affecterait des éléments constitutionnels et aurait une portée considérable. Nous souhaitons donc conserver l’étanchéité entre les articles 11 et 89, afin de souligner l’importance institutionnelle du second.

S’agissant de l’article 3, vous avez fourni, monsieur le rapporteur, un effort de créativité exceptionnelle en vous référant à la Constitution de l’an III, c’est-à-dire au texte créant la Première République et le Directoire, dont chacun sait où il s’est installé. Ce rappel historique mis à part, nous vous savons gré de ne pas revenir sur la hiérarchie des normes et sur nos engagements internationaux, tout particulièrement l’adhésion de notre pays aux traités européens. Vous avez centré votre analyse sur la notion d’identité constitutionnelle de la France, respectueuse à la fois des traités et de notre souveraineté, une approche qui nous semble prometteuse.

Dans la rédaction actuelle de l’article 3, une difficulté inattendue émerge cependant : dès lors qu’un citoyen invoquerait une atteinte à l’identité constitutionnelle de la France, enclenchant un examen par le Conseil d’État ou la Cour de cassation, l’idée d’attribuer un rôle au Parlement dans l’intervalle serait assez curieuse dans la mesure où son vote ne saurait alors être que consultatif. Le Parlement ne ressortirait probablement pas grandi de cet exercice. C’est pourquoi, si vous acceptiez de renoncer à ce passage par la voie parlementaire, nous pourrions voter l’article 3.

En revanche, les articles 4, 5 et 6 ne nous posent guère de difficultés.

Concernant l’article 7, Bruno Retailleau avait demandé la levée des protections relatives et absolues, ce à quoi nous avons répondu que la mesure était inconstitutionnelle. Nous avons cependant retravaillé suffisamment les dispositions, afin que ces protections n’interdisent pas à notre pays de préserver son ordre public. Nous pensons être parvenus à un équilibre satisfaisant, en précisant que l’éventuelle suppression de ces protections ne serait pas un élément bloquant pour notre vote.

Pour ce qui est de l’article 8, nous avons présenté deux amendements qui ne sont pas, j’en conviens, exempts d’une certaine lourdeur rédactionnelle découlant de la prudence qui s’impose en matière constitutionnelle. Le premier amendement concerne la question des demandes d’asile déposées dans un pays tel que la Belgique ou l’Allemagne et qui sont rejetées avant d’être présentées dans un autre pays et d’être de nouveau rejetées, et qui enfin sont déposées en France. La proposition consiste donc à tirer les conséquences du rejet d’une demande d’asile dans

un autre pays, à l'exception de l'asile constitutionnel. Les combattants de la liberté pourraient ainsi déposer leur demande d'asile, tandis que l'on tirerait les conséquences d'un rejet d'une demande pour l'asile conventionnel.

Le deuxième amendement a trait aux zones d'attentes à la frontière.

Sur la question du mariage, nous sommes prêts à retirer notre amendement portant article additionnel. Nous avons souhaité dire clairement les choses, car, pour les maires, l'idée de célébrer un mariage alors qu'une des deux personnes est en situation irrégulière est très perturbante. Une fois ce constat posé, la solution n'a rien d'évident : si le préfet dispose des éléments permettant d'apprécier la situation d'une personne, l'état civil n'a historiquement jamais été placé sous son autorité, mais sous celle du procureur de la République. Aussi, renvoyer la balle à l'état civil, comme le propose l'amendement du rapporteur, ne nous semble guère pertinent.

Pour conclure, l'article 2 représente une difficulté insurmontable pour nous. En ce qui concerne l'article 3, un aménagement au sujet du rôle du Parlement pourrait nous amener à un vote favorable.

M. Olivier Bitz. – Merci au rapporteur pour son travail d'équilibriste sur ce texte qui nous navre, ou que nous abordons du moins avec une certaine tristesse, celle de voir une famille politique importante dans l'histoire de notre République s'éloigner du sens des responsabilités qui caractérise un parti de gouvernement.

Voir ceux qui se présentent comme les héritiers du gaullisme prétendre s'affranchir des engagements internationaux de la France me semble en effet complètement incompréhensible du point de vue des valeurs qui doivent animer la droite républicaine. Nous sommes donc face à un texte d'affichage politique, dont la qualité juridique paraît, de plus, sujette à caution.

J'observe, de surcroît, que l'auteur de cette proposition de loi constitutionnelle n'a pas jugé bon de se rendre aux rencontres de Saint-Denis proposées par le Président de la République, alors qu'il s'agissait du lieu idoine pour réfléchir, avec l'ensemble des groupes politiques, à l'élargissement du champ du référendum aux questions migratoires. Je ne comprends pas comment on peut porter une proposition de loi constitutionnelle – qui doit avoir pour vocation, comme vous le souligniez, monsieur le rapporteur, de rassembler le plus largement possible – et refuser de discuter avec les autres formations politiques en pratiquant la politique de la chaise vide. J'y vois une contradiction et une incohérence manifestes.

Par ailleurs, le Conseil d'État, sans se substituer au pouvoir constituant dérivé, aurait pu utilement rendre son avis afin de resituer les enjeux. Je tiens à rappeler, en conclusion, que Montesquieu nous invitait, dans les *Lettres persanes*, à ne toucher aux lois qu'avec une main tremblante, une précaution qui devrait être encore plus forte en matière de révision

constitutionnelle. Ces conseils, adressés il y a déjà quelques siècles, sont à l'évidence oubliés.

M. Thani Mohamed Soilihi. - En complément de l'intervention d'Olivier Bitz, vous comprendrez que j'insiste sur l'article 5, qui a vocation à supprimer purement et simplement le droit du sol à Mayotte. J'en profite pour vous remercier toutes et tous d'intervenir régulièrement afin de trouver des solutions pour ce département, confronté à des difficultés majeures, à commencer par l'immigration clandestine. Pour autant, je ne juge pas nécessaire de le stigmatiser inutilement et de prendre le risque de le placer en marge - voire en dehors - de la République.

Nous avons adopté, en 2018, des dispositions visant à adapter l'acquisition de la nationalité pour les enfants nés à Mayotte de parents étrangers, ce qui représentait un grand pas en avant pour lutter contre l'immigration clandestine. J'avais préparé une proposition de loi, et demandé au président Gérard Larcher de la soumettre au Conseil d'État, ce qu'il avait fait et ce dont je le remercie encore.

La haute juridiction administrative avait alors, dans un avis éclairant, jugé les dispositions concernées proportionnées et adaptées à la situation de Mayotte : pour rappel, elles consistaient à ajouter une condition supplémentaire pour les enfants nés de parents étrangers, en exigeant qu'au moins l'un des parents ait été en situation régulière depuis au moins trois mois. Cela avait donné lieu à des commentaires excessifs, dans un sens comme un autre : certains avaient jugé la mesure insuffisante, d'autres m'avaient reproché d'avoir déchiré la Constitution, alors que ces dispositions ont été validées par le Conseil constitutionnel.

Il faut savoir que ces dispositions concernent la moitié, au moins, des naissances à Mayotte : 45 % des naissances sont le fruit d'une union entre un père et une mère en situation irrégulière, et, si l'on y ajoute les reconnaissances de complaisance, on atteint facilement le seuil de 50 % des naissances. Peut-être avons-nous atteint la limite de ce qu'il était possible d'entreprendre dans le cadre des dispositions relatives à la nationalité. J'avais d'ailleurs demandé, avant d'envisager toute nouvelle mesure, de dresser un bilan d'étape des dispositions, mais ce travail n'a hélas pas été mené par le Gouvernement.

J'entends la motivation du rapporteur, qui souhaite dissuader les candidates au départ de venir accoucher à Mayotte. Le Conseil d'État avait préconisé à cet effet deux mesures, à commencer par une lutte sans merci contre les reconnaissances de complaisance. Je rappelle qu'il s'agit d'un délit, qui appelle la mise en place d'une politique pénale digne de ce nom : à ma connaissance, tel n'est pas le cas, malgré les interrogations adressées aux pouvoirs publics.

L'autre recommandation portait sur la nécessité d'assurer la publicité des nouvelles mesures, afin d'envoyer le signal que les règles

avaient changé à Mayotte, et qu'y mettre un enfant au monde n'était pas synonyme d'acquisition de la nationalité française pour le nouveau-né. Là non plus, ce travail n'a pas été effectué. Est-ce que durcir davantage le dispositif, au point de supprimer le droit du sol à Mayotte, changera quelque chose sur place ? Tant que ces préconisations du Conseil d'État n'auront pas été mises en œuvre, j'en doute fortement.

Pour information, l'Assemblée nationale a adopté, dans le cadre de l'examen du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration un amendement d'Estelle Youssouffa, députée de la première circonscription de Mayotte, portant à un an le délai de séjour requis pour les deux parents, mais j'ignore si cette disposition survivra, car les juridictions pourraient remettre en cause son caractère justifié et proportionné.

Enfin, le problème me semble avant tout résider dans l'absence d'une politique de lutte contre l'immigration clandestine. Vous avez cité, monsieur le rapporteur, le chiffre de 10 000 reconduites à la frontière dans l'Hexagone ; il s'établit à 25 000 par an pour le seul Département de Mayotte. Des actions évidentes peuvent pourtant être menées, dont la destruction des bidonvilles et la lutte contre l'habitat informel, tâche qui ne nécessite pas une révision de la Constitution.

Si je vous sais gré, monsieur le rapporteur, de vouloir lutter plus efficacement contre l'immigration clandestine à Mayotte, je suis intimement persuadé que l'article 5 n'y concourra pas. La question posée aujourd'hui en effet est celle du sort à réserver aux dizaines de milliers de personnes en situation irrégulière qui se trouvent bloquées à Mayotte. J'ai ainsi déposé un amendement visant à empêcher le titre de séjour de se transformer en souricière en condamnant les personnes à restersur ce territoire. Chaque année, près de 400 bacheliers ne peuvent pas, par exemple, aller poursuivre leurs études dans un autre département français.

Pour l'ensemble de ces raisons, je ne voterai pas l'article 5.

Mme Mélanie Vogel. – Je tiens à exprimer l'opposition du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires à cette proposition de loi, qui s'apparente à un fourvoiement juridique et politique. Sur le premier plan, la France a adopté de manière souveraine toutes les directives européennes citées par le rapporteur et a adhéré, de manière démocratique et souveraine, à l'Union européenne et au Conseil de l'Europe.

Si certains d'entre nous éprouvent des difficultés à appliquer ces directives ou la jurisprudence de la CEDH et de la CJUE, il faudrait alors aller au bout du raisonnement et poser la question de l'appartenance à l'Union européenne et au Conseil de l'Europe. Si telle n'est pas la conclusion du raisonnement, il faut alors accepter la hiérarchie des normes et le fait que la France participe, au niveau européen, à l'ensemble des négociations – y compris celle en cours – du pacte sur la migration et l'asile, appliquant

ensuite les mesures adoptées. Dans le cas contraire, la participation à la démocratie européenne n'aurait guère d'utilité.

Je souligne que même le gouvernement conservateur polonais, sous le coup d'une procédure de sanctions au titre de l'article 7 du traité sur l'Union européenne - qui vise les États qui violent de manière grave et systématique les droits et les libertés fondamentales -, après avoir semblé emprunter le chemin préconisé par le groupe Les Républicains, n'est pas allé jusqu'à inscrire dans la Constitution la possibilité de déroger aux normes européennes dès lors que celles-ci lui déplaisent. Certes, le gouvernement polonais a recouru à d'autres artifices, dont la mise en place d'un tribunal constitutionnel factice, mais il n'a pas assumé le retrait de l'État de droit européen : ce n'est pas votre cas, puisque vous semblez ne plus vouloir participer à la démocratie européenne.

Sur le plan politique, tenter d'établir un lien consubstantiel entre la souveraineté de la France et la question migratoire tend à faire croire que la crise démocratique actuelle s'articulerait principalement autour du défi migratoire, ce qui est absolument faux. Bien d'autres chantiers pourraient en effet être entrepris afin d'améliorer notre démocratie.

Nous considérons que chacun des articles est soit superflu, soit dangereux, soit contraire à la hiérarchie des normes, c'est-à-dire contraire à l'État de droit et à la démocratie. Nous nous opposerons donc à l'intégralité des articles.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. - L'amendement du groupe Union Centriste avait le mérite de poser directement le problème des mariages impliquant une personne en situation irrégulière. Il s'agit d'un véritable défi, car nous avons le devoir de protéger les femmes. Néanmoins, je ne vois guère ce que le préfet pourrait apporter comme réponses et solutions concrètes à ces mariages, de plus en plus nombreux et dont nous connaissons les réelles motivations.

Je souhaite aussi apporter tout mon soutien à notre collègue de Mayotte.

Mme Marie Mercier. - Dans la continuité des interventions de Philippe Bonnecarrère et de Jacqueline Eustache-Brinio, je souhaite évoquer l'article 175-2 du code civil à partir d'un cas pratique vécu dans ma commune : après avoir entendu en audition deux fiancés qui ne partageaient manifestement aucun projet de vie commun, j'ai signalé la situation au procureur de la République, qui a diligenté une enquête et ordonné de procéder au mariage. Son courrier adressé à chacun des deux promis était ainsi rédigé :

« Monsieur, à la suite de la demande de madame le maire, qui suspecte un mariage frauduleux, je vous avise que je ne donne pas suite à cette demande et que vous pouvez donc vous marier. »

J'ajoute que le courrier se terminait par la formule : « Je vous assure, monsieur, de ma parfaite considération. »

Cet article susmentionné devrait *a minima* être corrigé pour supprimer l'envoi d'une notification aux intéressés en cas d'enquête négative, afin de protéger les femmes et les maires.

M. Philippe Bas. – Cette proposition de loi constitutionnelle est remarquable au travers de ses percées créatives et conceptuelles. Il n'existe aucun obstacle de principe à la révision de la Constitution pour l'adapter aux exigences d'une société. Si nous n'avons pas connu de révision constitutionnelle depuis 2008, vingt-quatre révisions constitutionnelles touchant soixante-quinze articles de la Constitution – sur un total de quatre-vingt-dix – sont intervenues depuis le début de la V^e République. L'exercice consistant à adapter la Constitution est un bon exercice : dès 1793, il était écrit dans la Déclaration des droits précédant la Constitution qu'« une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures ».

La proposition de loi constitutionnelle prévoit donc de faire évoluer la Constitution afin de relever les défis posés à la cohésion de la Nation. La méthode, inscrite en toute humilité par les constituants eux-mêmes dans le texte de la Constitution à l'article 54 portant sur les traités, est la bonne : elle s'applique pleinement pour les articles 4 à 8, qui identifient des obstacles constitutionnels à des actes législatifs tels que le vote annuel, par le Parlement, de quotas d'immigration par nationalité et par type de titre de séjour. Toutes ces dispositions me paraissent utiles, et j'estime que l'excès d'indignité avec lequel les ont accueillies certains de nos collègues confine à l'insignifiance.

Pour autant, tout n'est pas à prendre ou à laisser dans cette proposition de loi constitutionnelle, qui a connu des évolutions. Je remercie le rapporteur de s'être adossé au vote du Sénat pour rétablir la rédaction de l'article 1^{er} dans sa pureté, la référence au respect des règles communes étant préférable à une mention des lois de la République. J'ajoute que cette règle serait utile, au quotidien, aux directeurs d'hôpitaux ou encore aux responsables d'associations sportives qui, confrontés chaque semaine à des revendications communautaristes habillées de l'exigence du respect de toutes les croyances, doivent prendre des décisions. Aux yeux de ceux qui portent ce genre de revendications, il faudrait appliquer des règles différentes en fonction de la religion de chacun.

Fidèle à une position déjà exprimée, je reste perplexe à l'égard de toute extension de l'article 11. Il n'existe pas de démocratie sans démocratie représentative, et cet article ne peut qu'amener, plus qu'un renforcement des pouvoirs du peuple, un renforcement des pouvoirs du Président de la République, ce qui ne paraît guère souhaitable après avoir passé tant d'années à contester la verticalité du pouvoir. Une démocratie qui fonctionnerait par « oui » ou par « non », dans laquelle les citoyens se

prononceraient sur des textes à prendre ou à laisser, n'est pas la bonne boussole. Je recommande donc la prudence dans ce domaine.

Concernant l'article 3, une rédaction aurait pu prévoir que la mise en cause de l'identité constitutionnelle de la France ou une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation pourrait être surmontée par une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées, conférant de fait un droit de veto au Sénat et conduisant obligatoirement à la saisine du juge constitutionnel.

S'il pouvait paraître excessif, ce dispositif était assez simple à comprendre, à la différence du résultat des prouesses créatives du rapporteur : en prévoyant que le Parlement se verrait soumettre une question par le Conseil d'État et la Cour de cassation, avant que ces juridictions ne se prononcent, on aboutirait à une situation inédite. Je doute que notre but consiste à donner le pouvoir aux juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire, après le vote du Parlement et éventuellement sans suivre ce dernier.

Cela ne signifie pas que nous ne devons pas avancer dans cette direction, mais je pense que nous avons encore besoin de débattre afin d'identifier une solution efficace permettant de défendre l'identité constitutionnelle de la France : s'il importe d'écarter les règles qui nuisent à cette identité, il convient de le faire dans des formes qui ne fournissent pas à d'autres États un prétexte pour remettre en cause leur signature aux traités européens et internationaux.

Pensons, enfin, à l'exigence de conserver notre capacité diplomatique partout dans le monde, au travers du respect de la signature de la France. Existe-t-il des intérêts plus fondamentaux pour notre Nation que ceux que nous trouvons dans les engagements internationaux pris en matière de paix, de maîtrise des flux migratoires ou de sécurité ? Cette dimension doit également être prise en compte, dans le cadre de la recherche d'une voie équilibrée.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – J'entends les commentaires clairs et concis de Mélanie Vogel et d'Éric Kerrouche, ainsi que les remarques de Jacqueline Eustache-Brinio, Marie Mercier et Philippe Bonnecarrère sur le mariage. À ce sujet, je rappelle que la possibilité pour le maire de signaler au préfet, aux fins d'éloignement, la situation d'un étranger en situation irrégulière accomplissant les formalités de mariage avait été censurée en 2003 par le Conseil constitutionnel, au détour d'une loi relative à la maîtrise de l'immigration. Si j'ai considéré que la mesure proposée par le groupe Union Centriste était trop radicale au vu de la remise en cause de la liberté matrimoniale. Mon amendement est plus indirect, il vise à réunir les conditions permettant un éloignement effectif de l'étranger avant la date de la célébration.

S'agissant de Mayotte, vos réticences relatives à une censure du Conseil constitutionnel, monsieur Mohamed Soilihi seront justement levées après l'adoption de l'amendement précisant l'article 5, puisque nous sommes dans le cadre d'une proposition de loi constitutionnelle. S'agissant de vos craintes d'une stigmatisation de Mayotte, c'est justement ce qui me conduit à proposer de réduire le champ du dispositif, en précisant explicitement que la suppression de cette automaticité ne vaut que pour les demandes effectuées à raison de la naissance et de la résidence en France, et qu'elle n'a pas pour effet de fermer les autres voies d'accès à la nationalité ».

Monsieur Bitz, votre référence à Montesquieu me permet de vous assurer que mes deux mains ont tremblé quand il s'est agi d'établir les rédactions que je soumetts à l'appréciation de la commission.

Monsieur Bonnacarrère, nous élaborerons bien un texte de la commission qui sera ensuite discuté en séance. J'ai bien noté votre désaccord sur l'article 2, pour lequel plusieurs choix de rédaction s'offraient. Parmi elles, une rédaction excluant du champ du référendum les questions fiscales, pénales et relatives aux libertés publiques - telle que proposée par le Président de la République dans son invitation aux rencontres de Saint-Denis - ne semblait pas très heureuse. D'où mon choix de conserver la rédaction de l'article 2 telle qu'issue de la rectification de la proposition de loi.

S'agissant de l'article 3 et d'une hiérarchie des normes qui a pu sembler imaginative à certains d'entre vous, je souligne que l'interprétation par le Conseil constitutionnel de l'identité constitutionnelle de la France n'a donné lieu qu'à une seule décision, en 2021 concernant l'usage de la force publique, à la différence de la Cour constitutionnelle allemande de Karlsruhe, qui a bien davantage développé ce concept.

Pour ce qui concerne l'intervention du législateur sous forme d'une question parlementaire de souveraineté, peut-être faudrait-il aller plus loin en prévoyant que le dernier mot revienne au législateur : nous pourrions en débattre en séance.

EXAMEN DES ARTICLES

Avant l'article 1^{er}

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. - Par l'amendement COM-1, nos collègues du groupe écologiste proposent de compléter l'article 1^{er} de la Constitution afin de préciser que la République « reconnaît le droit d'asile comme un droit fondamental et permettant de travailler sur le territoire sans entrave ni délai dès l'introduction de la demande ».

Je rappelle, premièrement, que le droit d'asile est déjà garanti par le quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, qui fait partie

intégrante du bloc de constitutionnalité depuis 1971, ainsi que par l'article 53-1 de la Constitution de 1958.

Deuxièmement, la volonté d'ancrer dans la Constitution la possibilité pour un demandeur d'asile de travailler dès l'introduction de sa demande est évidemment une tentative de rejouer le match de l'article 4 du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

M. Guy Benarroche. – Nous convenons tout à fait du caractère prévisible de notre amendement. De la même manière, les objectifs de cette PPLC apparaissent clairement : il s'agit d'un instrument de pression sur le Gouvernement, au moment où le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration s'apprête à être débattu en séance à l'Assemblée nationale.

Nous avons entendu la position du parti qui représente le Gouvernement, dont j'espère qu'elle sera suivie jusqu'au bout, y compris par rapport aux modifications qui seront apportées, par l'Assemblée nationale, au texte issu des débats du Sénat.

Je souscris par ailleurs, monsieur le rapporteur, à votre critique d'une gestion de la politique migratoire au fil de l'eau. Si je suis votre démonstration, le vote du projet de loi ordinaire dans des termes qui puissent convenir au Sénat, conjugué à l'éventuel vote de cette PPLC, devrait conduire à la mise en place d'une politique migratoire stable. Si nous sommes certains que les personnes présentes sur le territoire ont reçu l'autorisation d'y rester, je ne vois pas ce qui s'opposerait à ce que les demandeurs d'asile puissent travailler.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

Article 1^{er}

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-8 vise à rétablir, à la virgule près, la disposition constitutionnelle plus aboutie juridiquement que le Sénat avait adoptée en 2020, sur l'initiative de notre collègue Philippe Bas.

L'amendement COM-8 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

L'amendement de suppression COM-5 est adopté.

L'article 2 est supprimé.

Article 3

L'amendement de suppression COM-6 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-9 devient sans objet.

L'article 3 est supprimé.

Article 4

L'amendement de précision COM-10 est adopté.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-11 clarifie le périmètre de l'article 5, visant à mettre fin, pour les enfants nés à Mayotte de parents étrangers, à l'acquisition automatique de la nationalité française à la majorité au titre du droit du sol. Il précise explicitement que la suppression de cette automaticité ne vaut que pour les demandes effectuées à raison de la naissance et de la résidence en France, et qu'elle n'a pas pour effet de fermer les autres voies d'accès à la nationalité.

L'amendement COM-11 est adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement COM-12 précise le contenu et la procédure d'adoption de la loi votée annuellement par le Parlement fixant des « quotas » migratoires prévue par l'article 6 de la proposition de loi constitutionnelle.

Afin de garantir que ni le Parlement ni le Gouvernement ne puisse se soustraire à cette obligation, il conditionne la délivrance de titres de séjour sur l'année au vote de cette loi. Une procédure de sauvegarde inspirée de la loi organique relative aux lois de finances est prévue pour les cas où la loi ne pourrait être votée en temps utile.

L'amendement COM-12 est adopté.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Les protections dont bénéficient certains étrangers contre l'éloignement ne sont plus acceptées par nos concitoyens. Il est en effet incompréhensible que des étrangers qui peuvent être les auteurs de lourdes infractions et qui sont parfois en situation irrégulière puissent se maintenir en toute impunité sur le territoire national. La France étant un État souverain, elle doit être en mesure de

décider qui est autorisé à séjourner sur son territoire et qui doit le quitter. Je vous propose, par l'amendement COM-13, une rédaction de l'article 7 plus sobre et plus robuste juridiquement.

L'amendement COM-13 est adopté.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Avant l'article 8

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-2 rectifié.

M. Guy Benarroche. – Demander le droit de vote des étrangers aux élections locales est logique, dans la mesure où vous considérez que vous aurez, avec le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration et cette proposition de loi constitutionnelle, fait le nécessaire pour qu'ils soient présents sur le territoire de manière régulière. Conformément à notre Constitution, il me paraît justifié de leur accorder le droit de vote pour certaines élections.

M. François-Noël Buffet, président. – Je rappelle que le droit de vote est lié à la nationalité et qu'un enjeu de réciprocité pourrait se poser.

L'amendement COM-2 rectifié n'est pas adopté.

Article 8

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – J'entends la critique selon laquelle le dépôt et l'examen des demandes d'asile dans les ambassades aurait pour conséquence un engorgement administratif insurmontable dans certains pays de départ. C'est pourquoi je propose un système plus souple, où il reviendrait au Gouvernement de déterminer celles des ambassades qui pourraient exercer cette compétence. À défaut, le traitement de la demande se ferait dans une zone d'attente à la frontière, conformément au principe de fiction juridique et selon un mécanisme analogue à celui proposé par nos collègues du groupe de l'Union Centriste.

Par ailleurs, l'amendement COM-14 préserve la possibilité de déposer en dernier ressort une demande d'asile en France.

L'amendement COM-4 est retiré.

L'amendement COM-14 est adopté.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 8

L'amendement COM-3 est retiré, de même que l'amendement COM-7.

L'amendement COM-15 est adopté et devient article additionnel.

La proposition de loi constitutionnelle est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article(s) additionnel(s) avant l'article 1^{er}			
M. BENARROCHE	1	Reconnaissance du droit d'asile comme un droit fondamental permettant de travailler dès l'introduction de la demande	Rejeté
Article 1^{er}			
M. FRASSA, rapporteur	8	Rétablissement de la rédaction de l'article votée en 2020	Adopté
Article 2			
M. BONNECARRÈRE	5	Suppression d'article	Adopté
Article 3			
M. BONNECARRÈRE	6	Amendement de suppression	Adopté
M. FRASSA, rapporteur	9	Consécration des clauses de sauvegarde énoncées par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État et consultation du Parlement sur la nécessité de les appliquer	Rejeté
Article 4			
M. FRASSA, rapporteur	10	Amendement de précision	Adopté
Article 5			
M. FRASSA, rapporteur	11	Amendement de précision	Adopté
Article 6			
M. FRASSA, rapporteur	12	Vote annuel d'une loi fixant des "quotas" en matière migratoire	Adopté
Article 7			
M. FRASSA, rapporteur	13	Absence de droit au maintien sur le territoire des étrangers représentant une menace pour l'ordre public ou condamnés à une peine d'emprisonnement	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article(s) additionnel(s) avant l'article 8			
M. BENARROCHE	2 rect.	Droit de vote des étrangers aux élections locales	Rejeté
Article 8			
M. BONNECARRÈRE	4	Examen des demandes d'asile dans des zones d'attente à la frontière	Retiré
M. FRASSA, rapporteur	14	Examen des demandes d'asile à l'étranger ou dans des zones d'attente à la frontière	Adopté
Article(s) additionnel(s) après l'article 8			
M. BONNECARRÈRE	3	La France détermine librement les conditions d'accès et de séjour sur le territoire national	Retiré
M. BONNECARRÈRE	7	Empêchement du mariage par l'irrégularité du séjour	Retiré
M. FRASSA, rapporteur	15	Signalement de l'étranger en situation irrégulière accomplissant les formalités de mariage	Adopté

LISTES DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

M. Bruno Retailleau, sénateur de la Vendée, président du groupe Les Républicains, auteur de la proposition de loi constitutionnelle

M. Philippe Bas, sénateur de la Manche, premier signataire de la proposition de loi constitutionnelle n° 293 (209-2020) visant à garantir la prééminence des principes de la République

M. Philippe Bonnecarrère, sénateur du Tarn, auteur du rapport d'information n° 592 (2021-2022) « Judiciarisation de la vie publique : le dialogue plutôt que le duel »

Ministère de l'intérieur et des outre-mer

Direction générale des étrangers en France (DGEF)

M. Éric Jalon, directeur général des étrangers en France

Mme Clémence Olsina, directrice de l'asile

M. David Coste, directeur de l'intégration et de l'accès à la nationalité

M. Frédéric Garnier, sous-directeur chargé de la lutte contre l'immigration irrégulière

M. Adrien Brunel, conseiller juridique

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)

M. Vincent Ploquin-Duchefdelaville, directeur adjoint

Ministère de la justice

Direction des affaires civiles et du sceau (DACCS)

Mme Delphine Thouillon, cheffe du bureau de la nationalité

Mme Estelle Brestovski, cheffe adjointe du bureau de la nationalité

Mme Edith Launay, sous-directrice adjointe du droit civil

Mme Alexandra Stoltz-Valette, cheffe du bureau du droit constitutionnel et du droit public général

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères

Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE)

Mme Christelle Thomas, conseillère juridique, cheffe du bureau des questions juridiques et institutionnelles

Mme Caroline Izzo, adjointe à la cheffe du bureau des questions juridiques et institutionnelles

Mme Sophie Fanucchi, chef du bureau Frontière asile et migration

Mme Constance Deler, cheffe du bureau Parlements

Personnalités qualifiées

M. Olivier Dutheillet de Lamothe, avocat, ancien membre du Conseil constitutionnel

M. Jean-Éric Schoettl, conseiller d'État honoraire

Centre de réflexion sur la sécurité intérieure (CRSI)

M. Thibault de Montbrial, président du CRSI

M. Beaudoin Nicolas, collaborateur du CRSI

Universitaires

M. Pierre-Henri Tavoillot, maître de conférences en philosophie à l'université Paris Sorbonne-Paris IV

Professeurs des universités en droit public

M. Christophe Boutin, professeur de droit public, Université de Caen Normandie

M. Guillaume Drago, professeur de droit constitutionnel, Université Paris II

Mme Anne Levade, professeur de droit public, Université Paris-I Panthéon Sorbonne, et présidente de l'Association française de droit constitutionnel

M. Frédéric Rouvillois, professeur de droit public, Université Paris cité

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères

M. Christophe Léonzi, ambassadeur chargé des migrations

Universitaire

M. Philippe Blachèr, professeur agrégé de droit public, directeur du centre de droit constitutionnel de Lyon

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp122-646.html>