



N° 879

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 avril 2018.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

*sur le rétablissement de la maîtrise souveraine de la politique
migratoire et la protection de la nationalité française,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

Mme Marine LE PEN et MM. Sébastien CHENU, Louis ALIOT, Bruno BILDE,
Gilbert COLLARD et Ludovic PAJOT,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi constitutionnelle vise à doter notre Constitution des moyens juridiques permettant aux pouvoirs publics de mener une politique migratoire qui soit vraiment souveraine, et d'abord par la suprématie réaffirmée du texte de la Constitution sur toute autre norme ; elle établit à cette fin un statut des étrangers en France qui respecte notamment le principe de la priorité nationale.

Elle précise en outre les règles d'acquisition et de transmission de la nationalité française, en abolissant le droit du sol et en fixant un certain nombre de principes qui doivent être stabilisés au niveau même de la Constitution. Elle rappelle les devoirs des nationaux français, et interdit le communautarisme. Elle renforce les pouvoirs du Parlement sur les traités relatifs, notamment, à la circulation des personnes, des biens et des services. Elle prévoit des modalités particulières de mise en œuvre de la politique migratoire à l'Outre-mer.

L'**article 1^{er}** de la présente proposition de loi constitutionnelle affirme solennellement, à l'article 1^{er} de la Constitution, le principe selon lequel la Constitution est la norme suprême de l'ordre juridique français. En conséquence, les pouvoirs publics constitutionnels, les juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire sont tenus de déclarer invalide ou de laisser inappliquée, selon le cas, toute norme qui lui est contraire, qu'elle soit législative, réglementaire ou issue d'un engagement international.

L'affirmation de ce principe, qui devrait pourtant aller de soi, vise à lutter contre une dérive de notre droit, et notamment de la jurisprudence, maintes fois constatée, qui tend à interpréter les principes constitutionnels au seul prisme de nos engagements internationaux. Il s'ensuit une situation insupportable dans le domaine de l'immigration, qui voit la consécration de droits multiples au profit des étrangers et au détriment du pouvoir souverain de la Nation de déterminer librement la composition de sa population et les règles d'accès et de séjour sur son territoire.

L'**article 2** de la présente proposition de loi constitutionnelle insère, dans le titre Ier de la Constitution (« De la souveraineté »), un nouvel article 2-1 relatif à la définition de la nationalité française et fixant les principes et les règles relatifs aux modalités de son acquisition et de sa perte.

Le nouvel **article 2-1** consacre au niveau constitutionnel un ensemble de principes qui relèvent aujourd'hui, malgré leur importance, presque exclusivement de la loi ordinaire - et se trouvent donc à la merci d'une modification décidée fortuitement par une simple majorité parlementaire de circonstance, comme ce fut encore le cas avec la loi du 7 mars 2016.

Indépendamment des règles de fond qui seront désormais fixées par la Constitution elle-même, il importe en outre d'élever au niveau de la loi organique le niveau de norme nécessaire à la définition des règles d'acquisition et de perte de notre nationalité. Les règles législatives mettant en œuvre des dispositions de droit matériel qui sont désormais d'ordre constitutionnel méritent en effet ce rehaussement dans la hiérarchie des normes qui, outre le contrôle obligatoire de leur constitutionnalité préalablement à leur promulgation, prévu aux articles 46 et 61, les garantira contre des modifications subreptices décidées au hasard de la discussion d'une loi ordinaire, ou par ordonnance.

Désormais constitutionnalisé dans ses grands principes, le droit de la nationalité française sera également assuré d'une stabilité législative certaine ; ce choix pourra d'ailleurs justifier la renaissance d'un code de la nationalité, formellement distinct du code civil (dans lequel le droit de la nationalité n'a été réintégré - et encore, très incomplètement - qu'en juillet 1993), car il sera difficile de maintenir dans le code civil un ensemble de règles de niveau organique.

La Constitution prohibera désormais le « droit du sol » au seul profit du « droit du sang » : seront donc françaises les personnes nées, en France ou à l'étranger, d'au moins un parent possédant lui-même la nationalité française.

Les autres modes d'acquisition de la nationalité française - essentiellement, la naturalisation dont l'ensemble des règles et des procédures devront être revues - supposeront toujours une demande expresse des intéressés : nul ne pourra plus, s'il n'est pas né Français, le devenir sans l'avoir demandé. Il en sera ainsi terminé, hors le cas de transmission par le jus sanguinis, avec les modes d'acquisition de plein droit de la nationalité française. La condition d'assimilation à la communauté nationale permettra toujours aux autorités compétentes - sous le contrôle du juge - de refuser la naturalisation de personnes inassimilées.

La loi pourra évidemment prévoir des conditions de naturalisation distinctes selon les catégories de demandeurs (ainsi, le conjoint ou l'ascendant de Français, ou une personne née en France et y ayant vécu un

certain temps, pourrait bénéficier de conditions plus favorables, notamment en termes de délais).

La nationalité pourra être retirée à toute personne, quelle que soit la manière dont elle aura acquis la nationalité française, même par naissance, « dans le cas d'actes d'une particulière gravité incompatibles avec la qualité de Français, préjudiciables aux intérêts de la Nation », ce qui suffit à couvrir toutes les hypothèses de comportement suffisamment grave pour se voir exclu de la communauté nationale, notamment les cas d'intelligence avec l'ennemi. Il n'est pas exigé ici de condamnation pénale préalable, certains cas de perte de la nationalité – qui existent d'ailleurs déjà dans le droit positif – pouvant justifier une procédure de nature administrative, à l'initiative du Gouvernement. Ces hypothèses seront réglées par la loi.

La possession d'une autre nationalité que la française sera en principe interdite, mais cette interdiction pourra souffrir des exceptions, lorsque la loi, ou un accord international, le prévoira. Tout Français pourra renoncer librement à sa nationalité française.

La loi pourra instituer des délais durant lesquels les citoyens qui viennent d'acquérir la nationalité française ne pourront être électeurs ou éligibles. Il s'agit de permettre – sans y obliger – que soit restaurée une règle qui a existé antérieurement à son abrogation en 1983. La France est en effet l'un des rares pays dans lesquels un étranger devenu citoyen depuis peu peut immédiatement se porter candidat à toute élection, même à celle du Chef de l'État, ce qui est contraire aux règles les plus élémentaires de l'assimilation.

L'**article 3** de la présente proposition de loi constitutionnelle insère dans le titre Ier de la Constitution un nouvel article 2-2 qui interdit désormais expressément le communautarisme et en tire les conséquences : nul individu, nul groupe ne peut se prévaloir de son origine ou de sa religion pour s'exonérer ou être exonéré du respect de la règle commune.

Un tel principe, qui devrait aller de soi, doit malheureusement, eu égard aux évolutions inquiétantes constatées au sein de la société française, être désormais consacré au niveau constitutionnel. Il reviendra au législateur de tirer les conséquences, en tant que de besoin, de la consécration de ce principe, qui l'habilitera ainsi, combiné avec d'autres règles et principes constitutionnels, à établir un cadre juridique efficace contre les atteintes à la laïcité dans l'espace public.

Ce même article prohibe toute discrimination fondée sur l'origine ou la religion dans la loi

L'**article 4** de la présente proposition de loi constitutionnelle modifie l'article 3 de la Constitution.

a) Il s'agit d'abord de consacrer l'exclusivité de l'exercice des droits civils électoraux par les seuls citoyens français.

Il peut être utile de profiter de cette révision constitutionnelle pour préciser que seuls les nationaux français ont le droit de vote et sont éligibles : si cela va de soi, cela va encore mieux en le disant, dès lors qu'il a pu être parfois soutenu, notamment par la doctrine publiciste, que la mention des citoyens français dans l'article 3 n'avait pour effet que de garantir à ces derniers la jouissance du droit de vote, sans forcément l'interdire aux autres... Cette interprétation a certes été condamnée par le Conseil constitutionnel, mais il est préférable de la neutraliser définitivement ; à cette occasion, la perspective du vote des étrangers sera très clairement écartée – ce que la notion même de citoyenneté impose évidemment.

Ces dispositions sont – à ce stade - sans effet sur celles de l'article 88-3, relatives à la participation des citoyens de l'Union européenne à l'élection des conseils municipaux, qui subsistent tant que la France demeure liée par les engagements européens y afférents.

b) Par ailleurs, il est prévu d'instituer une forme d'« indignité nationale » : elle se traduira, pour les citoyens qui y seront condamnés sur décision de l'autorité judiciaire, par la privation de certains droits politiques (droit de vote et d'éligibilité, droit d'association, de réunion et d'expression publique de leurs opinions).

Cette sanction serait décidée par l'autorité judiciaire, dans les conditions de droit commun.

Il va sans dire qu'en aucun cas cette mesure n'aura pour effet de rétablir la « mort civile » abolie en France en 1854 : les intéressés continueront donc de disposer de leurs droits civils – sans préjudice de l'application des dispositions pénales existantes qui peuvent évidemment emporter la privation de liberté et les sujétions qui en résultent.

L'**article 5** de la présente proposition de loi constitutionnelle insère dans la Constitution un nouvel article 3-1, relatif au régime général des étrangers et instaurant le principe de la priorité nationale.

a) Il importe en premier lieu de rappeler avec force que la France doit demeurer souveraine dans la détermination des conditions d'accès des étrangers à son territoire.

b) Il faut en finir avec les politiques de régularisation plus ou moins clandestine de la situation des étrangers entrés illégalement en France, ou s'y étant maintenus irrégulièrement : la Constitution elle-même doit donc disposer que : « Nul ne peut être admis à séjourner en France s'il n'y est entré conformément aux lois et règlements ou aux engagements internationaux. », ce qui rendra ainsi inconstitutionnelles les politiques de régularisation.

De même, la commission d'actes illégaux – quels qu'ils soient - ou les atteintes aux intérêts de la France doivent toujours constituer un motif constitutionnel d'éloignement des étrangers qui s'en sont rendus coupables, sans qu'il y ait lieu de s'interroger au niveau constitutionnel sur le degré de gravité des atteintes ainsi portées à l'ordre public : c'est seulement lorsque les conditions d'éloignement des étrangers seront ainsi devenues plus simples – comme c'est d'ailleurs le cas dans de nombreux pays - que la délinquance étrangère diminuera sensiblement en France. Aucun délinquant ne bénéficiera donc plus du moindre droit à se maintenir en France ; il appartiendra évidemment au législateur de fixer les règles d'application de ce principe, et de décider tant de l'échelle de gravité des actes susceptibles d'entraîner un éloignement que de la durée de l'interdiction de séjour afférente. Le pouvoir de décision sur ce point sera ainsi restitué au législateur – parlementaire ou référendaire.

c) La compétence législative est expressément consacrée pour ce qui concerne la fixation des règles relatives aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers, ainsi qu'à celles de leur éventuel éloignement ou du prononcé de décisions d'interdiction de séjour sur décision administrative ou judiciaire : la détermination des règles applicables en la matière ne pourront donc plus, comme cela fut trop souvent le cas dans le passé, échapper au contrôle des élus et à la nécessaire transparence démocratique.

Il est prévu que la loi pourra toujours distinguer selon des catégories d'étrangers en fonction de la nationalité, du pays d'origine, des ressources et de la situation familiale, et ne pas être la même sur tout le territoire

national, sans que le principe d'égalité – que d'aucuns pourraient songer à invoquer même jusque dans ce domaine - puisse jamais s'y opposer. La France, souveraine, doit pouvoir distinguer selon les étrangers présents sur son territoire, notamment en fonction du pays dont ils sont ressortissants, quel régime elle leur applique.

Par ailleurs, et par dérogation aux dispositions de l'article 66 qui pose le principe de l'exclusivité de la compétence du juge judiciaire en matière de contrôle des mesures de privation ou de limitation de la liberté individuelle, le jugement du contentieux des mesures administratives de rétention des étrangers en situation irrégulière sur le territoire national ou en instance d'éloignement, ainsi que des mesures qui limitent leur liberté d'aller et venir, pourra être confié aux juridictions de l'ordre administratif.

d) La Constitution doit consacrer les principes de priorité nationale, afin de contourner les obstacles – principalement de nature jurisprudentielle – qui s'opposent à ce que certains droits soient réservés aux nationaux, voire aux citoyens des pays membres de l'Union européenne :

– ainsi, le principe est posé que les étrangers ne pourront jouir en France que des droits et libertés qui ne sont pas réservés par la loi ou un engagement international aux Français ou aux citoyens des pays membres de l'Union européenne ; tel sera notamment le cas en matière d'expression publique des opinions, d'association, de réunion, de déplacement sur le territoire national ou d'action syndicale ;

– la loi pourra limiter l'accès des étrangers à l'emploi dans le secteur privé ou dans le secteur public, à la propriété immobilière, à l'exercice de certaines professions ou activités économiques ainsi qu'au bénéfice de certaines prestations sociales ou des services publics.

De même, doit être prévue la limitation, par la loi, du droit des étrangers à séjourner ou à travailler en France à certaines parties seulement du territoire national : cette disposition est particulièrement utile pour préserver les spécificités de nos territoires d'Outre-mer, où la paix civile peut être facilement menacée par la présence d'individus y venant faire œuvre de prosélytisme.

e) S'il convient de maintenir le principe d'accords internationaux de libre circulation des personnes, la Constitution doit rappeler les limites qui s'imposent en la matière : de tels accords doivent, à peine d'inconstitutionnalité, contribuer à garantir les intérêts nationaux en

matière de sécurité intérieure et extérieure, de protection de l'ordre public et de sauvegarde de l'identité française.

f) Il est enfin prévu, s'agissant des traités et accords dont le domaine recoupe celui de l'article 3-1 (circulation des personnes, exercice du droit d'asile, entrée, séjour, éloignement des étrangers, conditions d'accès de ces derniers au à l'emploi, aux prestations sociales et aux services publics), de mettre fin à l'autorité supérieure des engagements internationaux sur les lois internes postérieures, par dérogation aux dispositions de l'article 55. Cette mesure - qui remet ici ponctuellement en cause les effets des jurisprudences respectives de la Cour de cassation et du Conseil d'État (arrêts Jacques Vabre et Nicolo) - ne préjuge pas, en tout état de cause, d'une éventuelle modification de l'article 55 de la Constitution qui pourrait ultérieurement porter sur les modalités d'application en France des traités et accords : la présente proposition de loi constitutionnelle n'a pas vocation à ouvrir ce débat plus largement.

Les **articles 6 et 7** de la présente proposition de loi constitutionnelle modifient les articles 52 et 53 de la Constitution en vue d'accroître l'information fournie au Parlement en matière d'engagements internationaux liés à la circulation des personnes. La détermination de la procédure à mettre en œuvre sera renvoyée à une loi organique.

Les engagements internationaux ont pris, dans un certain nombre de domaines affectant la sécurité de la Nation, une importance pratique considérable, eu égard à leur multiplication et ce, alors même que l'article 55 de la Constitution leur confère en droit interne une « autorité supérieure à celle des lois ».

Seraient concernés par cette procédure nouvelle les accords et traités relatifs :

- aux libertés et droits fondamentaux,
- à la nationalité et à l'état des personnes,
- à la circulation des personnes, des biens et des services

Il est également proposé que le Parlement soit informé dans les meilleurs délais de la conclusion des négociations de tels accords et traités ainsi que, le cas échéant, de leur dénonciation.

L'**article 8** de la présente proposition de loi constitutionnelle instaure dans le titre XII de la constitution un nouvel article 74-2, qui consacre la

possibilité de déroger aux règles nationales en matière de nationalité et d'immigration, afin de tenir compte de la situation particulière de l'Outre-mer : ainsi, les auteurs de ces règles spécifiques seront-ils désormais exemptés de toute obligation de justifier, devant le juge constitutionnel ou administratif, le leur édicition par l'existence de contraintes et caractéristiques particulières au territoire concerné.

Le pouvoir de dérogation aux règles nationales de droit commun, qu'elles soient législatives ou réglementaires, reposera donc sur des motifs de pure opportunité, insusceptibles d'être contrôlés sur ce point précis par le juge constitutionnel ou par celui de la légalité au nom du principe d'égalité. Il va de soi que les normes dérogatoires édictées pour l'Outre-mer devront, pour autant, respecter les autres éléments du bloc de constitutionnalité.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article 1^{er}

① *(Affirmation de la suprématie de la Constitution)*

② Après le premier alinéa de l'article 1^{er} de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

③ « La Constitution est la norme suprême de l'ordre juridique français. Les pouvoirs publics constitutionnels, les juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire doivent déclarer invalide ou laisser inappliquée, selon le cas, toute disposition de droit interne ou stipulation d'origine externe qui lui serait contraire. »

Article 2

① *(Nationalité française : définition, principes de transmission et d'acquisition, protection)*

② Après l'article 2 de la Constitution, il est inséré un article 2-1 ainsi rédigé :

③ « Art. 2-1. – Est français tout individu, né en France ou à l'étranger, d'au moins un parent de nationalité française.

④ « Nul étranger ne peut accéder à la nationalité française s'il ne l'a demandé, s'il n'est assimilé à la Nation et s'il ne satisfait aux autres conditions requises.

⑤ « La nationalité française peut être retirée à toute personne dans le cas d'actes d'une particulière gravité incompatibles avec la qualité de Français ou préjudiciables aux intérêts de la Nation, notamment dans le cas de condamnation pour intelligence avec l'ennemi ou pour tout autre motif déterminé par la loi.

⑥ « Aucun Français ne peut posséder d'autre nationalité, sauf exceptions prévues par la loi ou par les engagements internationaux.

⑦ « Tout Français est libre de renoncer à sa nationalité.

- ⑧ « La loi peut instituer des délais durant lesquels les citoyens qui viennent d'acquérir la nationalité française ne peuvent être électeurs ou éligibles.
- ⑨ « Les conditions d'application du présent article sont fixées par la loi. »

Article 3

- ① ***(Interdiction du communautarisme)***
- ② Après l'article 2 de la Constitution, il est inséré un article 2-2 ainsi rédigé :
- ③ « Art. 2-2. - La République ne reconnaît aucune communauté.
- ④ « Le respect de la règle commune s'impose à tous. Nul individu, nul groupe ne peut se prévaloir de son origine ou de sa religion pour s'en exonérer ou en être exonéré.
- ⑤ « Nulle discrimination fondée sur l'origine ou la religion ne peut être instaurée par la loi. »

Article 4

- ① ***(Exclusivité du droit de vote et d'éligibilité pour les nationaux Français ; peine d'indignité nationale)***
- ② L'article 3 de la Constitution est ainsi modifié :
- ③ 1° Au dernier alinéa, le mot : « électeurs » est remplacé par les mots : « seuls électeurs et éligibles » ;
- ④ 2° Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « La loi définit les motifs pour lesquels l'autorité judiciaire peut prononcer une peine d'indignité nationale. »

Article 5

- ① *(Politique de l'immigration ; statut des étrangers en France)*
- ② Après l'article 3 de la Constitution, il est inséré un article 3-1 ainsi rédigé :
- ③ « Art. 3-1. – La France détermine souverainement les conditions d'accès à son territoire des personnes qui ne possèdent pas la nationalité française.
- ④ « Aucun étranger ne peut être admis à séjourner en France s'il n'y est entré conformément aux lois et règlements ou aux engagements internationaux, ni ne peut s'y maintenir en cas d'actes contraires à la loi ou aux intérêts nationaux.
- ⑤ « La loi fixe les règles relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France. Elle détermine également les règles relatives à l'éloignement des étrangers ainsi qu'au prononcé de mesures d'interdiction de séjour sur décision de l'autorité administrative ou de l'autorité judiciaire.
- ⑥ « Par dérogation aux dispositions de l'article 66, le jugement du contentieux des mesures administratives de rétention des étrangers en situation irrégulière sur le territoire national ou en instance d'éloignement ainsi que des mesures qui limitent leur liberté d'aller et venir peut être attribué aux juridictions de l'ordre administratif.
- ⑦ « Les étrangers jouissent en France des droits et libertés qui ne sont pas réservés par la loi ou par les engagements internationaux aux Français ou aux citoyens de l'Union européenne.
- ⑧ « Conformément au principe de priorité nationale, l'accès des étrangers à l'emploi dans le secteur privé ou dans le secteur public, à la propriété immobilière, à l'exercice de certaines professions ou activités économiques ainsi qu'au bénéfice des prestations sociales ou des services publics peut être limité par la loi.
- ⑨ « Les règles prévues au présent article peuvent, le cas échéant, opérer des distinctions entre les étrangers selon leur nationalité, leur pays d'origine, leur situation familiale ou leurs ressources, et varier selon les différentes parties du territoire national.
- ⑩ « Les engagements internationaux relatifs à la libre circulation des personnes ne peuvent méconnaître les intérêts nationaux en matière de

sécurité intérieure et extérieure, de protection de l'ordre public et de sauvegarde de l'identité française.

- ⑪ « Par dérogation aux dispositions de l'article 55, les traités et accords qui portent sur l'une des matières prévues au présent article, ainsi qu'aux garanties juridictionnelles y afférentes, n'ont d'autorité supérieure qu'à l'égard des seules lois qui leur sont antérieures. »

Article 6

① ***(Renforcement des pouvoirs du Parlement sur la conclusion de certains traités)***

- ② L'article 52 de la Constitution est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

- ③ « Une loi organique détermine les conditions dans lesquelles l'engagement des négociations en vue de la conclusion des accords et traités relatifs aux libertés et droits fondamentaux, à la nationalité ou à l'état des personnes, ou à la circulation des personnes, des biens et des services est porté à l'information de l'Assemblée nationale et du Sénat.

- ④ « Le Parlement est informé dans les meilleurs délais de la dénonciation des traités et accords portant sur un objet mentionné à l'alinéa précédent. »

Article 7

① ***(Statut de certains traités)***

- ② Au premier alinéa de l'article 53 de la Constitution, après le mot : « législative, », sont insérés les mots : « ceux qui portent sur les libertés et droits fondamentaux, sur la circulation des personnes, des biens et des services, ».

Article 8

① ***(Mesures propres à l'Outre-mer)***

- ② Après l'article 74-1 de la Constitution, il est inséré un article 74-2 ainsi rédigé :

- ③ « Art. 74-2. - Dans tout ou partie de chacun des territoires mentionnés à l'article 72-3, peuvent faire l'objet de dispositions particulières, dérogatoires à celles applicables en métropole, les règles relatives à :
- ④ « - l'exercice du droit d'asile ;
- ⑤ « - l'accès à la nationalité française des personnes qui ne sont pas nées d'au moins un parent français ;
- ⑥ « - l'entrée, le séjour et l'éloignement des étrangers ;
- ⑦ « - l'accès des étrangers à l'emploi dans le secteur privé ou dans le secteur public, à l'exercice de certaines professions ou activités économiques ainsi qu'au bénéfice de certaines prestations sociales ou des services publics ;
- ⑧ « - le respect de la sécurité et de l'ordre publics par les étrangers. »