Proposition de loi (n° 1839) visant au rétablissement du délit de séjour irrégulier

Document faisant état de l'avancement des travaux
de Mme Sylvie Josserand, rapporteure

Mercredi 22 octobre 2025

MESDAMES, MESSIEURS,

En France, environ une obligation de quitter le territoire français sur dix est exécutée, soit près de 15 000 sur les 130 000 prononcées en 2024. Le nombre d'étrangers séjournant en situation irrégulière sur le territoire est ainsi estimé *a minima* à 500 000 personnes. Cette situation révèle un écart croissant entre la règle de droit et la réalité de son exécution, affaiblissant l'autorité même de la loi.

Or, depuis la suppression du délit de séjour irrégulier en 2012, la France s'est privée d'un outil de maîtrise de sa politique migratoire. En dépénalisant le séjour irrégulier, notre pays a envoyé un signal d'impunité alors même que la pression migratoire n'a cessé de s'intensifier.

Avant 2012, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoyait qu'un étranger se maintenant illégalement sur le territoire commettait un délit puni d'un an d'emprisonnement et d'une amende de 3 750 euros. Cette disposition permettait aux forces de l'ordre et à la justice d'agir avec efficacité et rapidité. La condamnation pouvait en outre être assortie d'une interdiction du territoire français de trois ans, entrainant de plein droit la reconduite à la frontière de l'étranger condamné, le cas échéant à l'issue de sa peine d'emprisonnement.

En supprimant cette incrimination, au nom d'une interprétation maximaliste du droit européen, la France a renoncé à faire respecter sa propre loi. En effet, aux termes de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, la directive « retour » ne fait pas obstacle à la pénalisation du séjour irrégulier dès lors que les peines afférentes ne retardent pas la mise en œuvre de l'éloignement.

C'est pourquoi, la présente proposition de loi procède au rétablissement du délit de séjour irrégulier, tout en supprimant la peine d'emprisonnement dont il était assorti, afin d'assurer sa conformité au droit européen. Le nouveau délit ainsi créé sanctionnera d'une amende de 3 750 euros tout étranger se maintenant irrégulièrement en France. L'étranger condamné sur ce fondement pourra également faire l'objet d'une peine complémentaire d'interdiction du territoire français de trois ans.

Ce dispositif correspond ainsi pleinement au texte adopté par le Parlement lors de l'examen en 2023 du projet de loi « pour contrôler l'immigration et améliorer

l'intégration » et censuré par le Conseil constitutionnel non pas sur le fond, mais pour un motif procédural : l'absence de lien des dispositions adoptées avec le texte initial.

Le rétablissement du délit de séjour irrégulier vise ainsi à réaffirmer l'autorité de la loi républicaine, en sanctionnant effectivement les étrangers qui se maintiennent sur le territoire alors que de trop nombreuses mesures d'éloignement ne sont pas exécutées et à donner aux parquets et aux préfets les moyens d'agir conjointement afin de lutter contre l'immigration irrégulière.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique
(art. L. 822-1 A du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile [nouveau])
Rétablissement du délit de séjour irrégulier

➢ Résumé du dispositif initial et effets principaux

L'article unique de la proposition de loi punit, d'une amende de 3 750 euros, le fait pour tout étranger de plus de dix-huit ans de séjourner irrégulièrement en France. Il prévoit également que la condamnation peut être assortie d'une peine complémentaire de trois ans d'interdiction du territoire français.

➢ Dernières modifications législatives intervenues

Le délit de séjour irrégulier, alors puni d'un an d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende, a été abrogé par l'article 8 de la loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées.

1. L'état du droit

a. L'ancien délit de séjour irrégulier

L'ancien article L. 621-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) punissait d'un an d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende l'entrée irrégulière ou le maintien sans titre sur le territoire français. Il permettait également au juge de prononcer une interdiction du territoire français d'une durée maximale de trois ans, cette interdiction entraînant de plein droit la reconduite du condamné à la frontière, le cas échéant, à l'expiration de la peine d'emprisonnement.

Entre 2007 et 2011, environ 5 000 à 6 000 condamnations pénales définitives ont été prononcées chaque année sur le fondement de ces dispositions. Ces condamnations étaient toutefois, pour la majorité d'entre elles, prononcées dans le cadre d'affaires impliquant également l'étranger pour d'autres faits constitutifs d'une infraction pénale. Lorsque la condamnation se fondait sur la seule infraction d'entrée ou de séjour irrégulier, le quantum moyen des peines d'emprisonnement s'élevait à trois mois [(1)] .

Toutefois, saisie d'une question préjudicielle, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que les dispositions de l'ancien article L. 621-1 du CESEDA méconnaissaient les exigences de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes

---

(1) Rapport de la Commission des lois du Sénat n° 85 (2012-2013), déposé le 24 octobre 2012

applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, dite « directive retour ». En effet, la CJUE a jugé que l'exécution d'une peine d'emprisonnement contrevenait aux objectifs de la directive « retour » dès lors qu'elle conduirait à retarder ou faire obstacle à l'éloignement (1) .

À la suite de cette décision, la loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 a donc abrogé le délit de séjour irrégulier.

En outre, cette abrogation a eu pour conséquence de faire obstacle au placement en garde à vue d'un étranger contrôlé en situation irrégulière, dès lors qu'un tel placement ne peut concerner qu'une *« personne à l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement »* (2) . Par conséquent, la loi du 31 décembre 2012 a instauré un régime spécifique de vérification d'identité lorsque l'étranger n'est pas en mesure d'établir la régularité de son séjour à la suite d'un contrôle sur la voie publique.

Cette retenue, prévue par l'article L. 813-3 du CESEDA, n'est possible que pour le temps strictement exigé par l'examen du droit au séjour de l'étranger et ne peut en tout état de cause excéder vingt-quatre heures à compter du début du contrôle d'identité.

Le procureur de la République est informé dès le début de la procédure et peut mettre fin à la retenue à tout moment. Si la personne étrangère ne fournit pas d'élément permettant d'apprécier la régularité de sa situation, la collecte d'empreintes digitales ou la prise de photographies peuvent être effectuées après information du procureur, si elles constituent l'unique moyen d'établir l'identité du retenu.

b. Un délit qui ne méconnait ni les exigences européennes ni les dispositions constitutionnelles

L'abrogation pure et simple du délit de séjour irrégulier par le législateur en 2012 n'était pas commandée par le droit de l'Union européenne.

En effet, si la dérive « retour » s'oppose à ce que les États membres prévoient des peines d'emprisonnement retardant l'éloignement, elle ne fait en revanche pas obstacle à l'instauration de sanctions pénales afin de dissuader et réprimer le séjour irrégulier (3). Ainsi, en 2012, la Cour de justice de l'Union européenne a explicitement reconnu la conventionalité de la législation italienne, qualifiant le séjour irrégulier de délit pénal et prévoyant une peine d'amende, dès lors que *« l'infliction d'une peine pécuniaire n'empêche en aucune manière qu'une décision*

---

(1) CJUE, 6 décembre 2011, Achughbabian c. Préfet du Val-de-Marne, aff. C-329/11

(2) article 62-2 du code de procédure pénale

(3) CJUE, aff. C-329/11 précitée, pt 32

de retour soit prise et mise en œuvre dans le plein respect des conditions énoncées aux articles 6 à 8 de la directive 2008/115 » [1] .

De même, aucune disposition constitutionnelle ne s'oppose à la pénalisation du séjour irrégulier. Les anciennes dispositions de l'article L. 621-1 du CESEDA ont été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel, notamment au regard du principe de proportionnalité des peines protégé par l'article 8 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen [2] .

c. Le rétablissement du délit de séjour irrégulier serait cohérent avec le cadre juridique existant

En premier lieu, l'entrée irrégulière sur le territoire français demeure qualifiée d'infraction pénale, punie d'une peine d'emprisonnement d'un an et d'une amende de 3 750 euros [3] . Cette incrimination assure la conformité de notre législation au droit de l'Union européenne qui prévoit que les États membres doivent instaurer des sanctions *« effectives, proportionnées et dissuasives »* en cas de franchissement non autorisé des frontières extérieures [4] . L'entrée irrégulière dans les territoires ultramarins de Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et La Réunion est également passible des mêmes peines [5] .

En second lieu, le maintien irrégulier sur le territoire français sans motif légitime constitue également un délit lorsqu'il intervient après un placement en rétention ou une assignation à résidence ayant pris fin sans qu'il ait pu être procédé à l'éloignement. L'étranger encourt également une peine d'emprisonnement d'un an et une amende de 3 750 euros [6] .

De plus, l'absence de pénalisation du séjour irrégulier peut sembler d'autant plus paradoxale que l'aide au séjour irrégulier est elle-même punie de cinq ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende [7] .

Enfin, il convient de souligner que le rétablissement du délit de séjour irrégulier sous la forme proposée par la présente proposition de loi a déjà été votée par le Parlement lors de la discussion de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer. Cette disposition a toutefois été censurée par le

---

(1) CJUE, 6décembre 2012, Md Sagor, C-430/11, pt36

(2) Décision n° 2011-217 QPC du 3 février 2012

(3) article L. 821-1 CESEDA

(4) article 5 du règlement (UE) n° 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)

(5) articles L. 831-2, L. 832-2 et L. 833-2 CESEDA

(6) article L. 824-3 CESEDA

(7) article L. 823-1 CESEDA. Toutefois, l'aide au séjour irrégulier d'un étranger ne peut donner lieu à des poursuites pénales lorsqu'elle est le fait de son entourage familial ou de toute personne physique ou morale lorsque l'acte reproché n'a donné lieu à aucune contrepartie directe ou indirecte et a consisté à fournir des conseils ou accompagnements juridiques, linguistiques ou sociaux, ou toute autre aide apportée dans un but exclusivement humanitaire.

Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article 45 de la Constitution dès lors qu'elle constituait un « cavalier législatif » [1] .

2. Le dispositif proposé

L'article unique de la proposition de loi crée un nouvel article L. 822-1 A dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers en France, punissant d'une amende de 3 750 euros, le fait pour tout étranger de plus de dix-huit ans de séjourner en France au-delà de la durée autorisée par son visa ou sans détenir un titre de séjour mentionné à l'article L. 411-1 du CESEDA.

Il prévoit également que la condamnation peut être assortie d'une peine complémentaire de trois ans d'interdiction du territoire français.

La proposition de loi reprend ainsi une partie des dispositions de l'ancien délit de séjour irrégulier tel qu'il existait avant son abrogation en 2012, sans retenir toutefois la peine d'emprisonnement qu'il prévoyait afin d'assurer sa conformité à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

---

(1) Décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024, pts 83 à 86