

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 de
M. Éric Ciotti, rapporteur

28 novembre 2023

Notre pays fait face aujourd'hui à une **immigration massive et incontrôlée**. Cette question est centrale dans les préoccupations des Français, qui voient avec inquiétude **la montée de l'insécurité et des communautarismes** menaçant l'unité de la Nation.

La politique du Gouvernement n'est pas à la hauteur des enjeux.

Le Gouvernement semble avoir renoncé à l'assimilation, comme l'illustre l'intitulé du projet de loi qu'il a présenté après des mois de tergiversation : projet de loi « *pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration* ».

Les Français d'ailleurs ne s'y trompent pas. L'étude Odoxa-Backbone Consulting pour *Le Figaro* du 19 octobre 2023, menée après l'attaque terroriste d'Arras, est très claire : 69 % des Français ne croient pas en l'efficacité du projet de loi porté par M. Gérald Darmanin et 78 % d'entre eux ont une mauvaise opinion de la politique du Gouvernement en matière d'immigration.

Bien qu'il ait été considérablement amélioré par le Sénat, dans sa version adoptée en première lecture le 14 novembre 2023, **ce projet de loi ne permet pas à la France de reprendre pleinement sa souveraineté sur la question migratoire, en raison du cadre constitutionnel et conventionnel qu'il ne modifie en rien.**

Plusieurs verrous constitutionnels, d'origine essentiellement jurisprudentielle, empêchent le législateur de reprendre pleinement la main sur la politique migratoire ainsi que sur la politique d'asile de notre pays.

C'est la raison pour laquelle, **il est urgent de réviser notre Constitution** pour permettre au législateur de définir une **politique d'immigration souveraine qui puisse mettre fin à l'immigration incontrôlée.**

Tel est l'objet de la présente proposition de loi constitutionnelle, inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale à l'initiative du groupe Les Républicains.

Elle renforce notre Constitution en encadrant le droit des étrangers ainsi que le droit d'asile. Elle donne au législateur les moyens juridiques de définir et de faire appliquer une politique migratoire **choisie** et maîtrisée.

1. Une immigration massive et incontrôlée

- Les flux migratoires, tant légaux que clandestins, s'accroissent dans des **proportions inédites** et ne sont plus maîtrisés.

Selon les chiffres de l'Observatoire de l'immigration et de la démographie, la moyenne annuelle du nombre de **premiers titres de séjour** accordés à des immigrés non européens s'est élevée à 266 759 entre 2017 et 2022, contre 217 463 durant la période 2012-2017 et 188 820 durant la période 2007-2012.

L'année 2022 bat tous les records, avec 320 330 premiers titres de séjour délivrés. Cela représente une **hausse de 70 % au cours de la dernière décennie**.

Le « *stock* » de permis de séjour atteint en conséquence un niveau inégalé de 3,7 millions, soit 25 % de plus que celui de 2017 (2,9 millions) et 47 % de plus qu'en 2012 (2,5 millions).

Dans le même temps, **les demandes d'asile ont explosé**. Elles se sont élevées à 168 699 ⁽¹⁾ en 2022, contre 122 743 en 2018, 66 251 en 2013 et moins de 40 000 au début des années 2000.

Selon l'Office français des réfugiés et apatrides (OFPRA), la France accueillait sur son territoire plus de 500 000 réfugiés au 31 décembre 2022 et le nombre de demandeurs d'asile a augmenté entre 12 et 14 % au cours des huit premiers mois de l'année 2023 par rapport à l'année précédente.

Plus de 60 % des demandeurs d'asile sont déboutés, mais peu quittent effectivement le territoire national.

À ces volumes déjà très importants, il faut ajouter **l'immigration illégale** difficile à quantifier. Les estimations du nombre de clandestins en France varient de 400 000 à 1 000 000. Le ministre de l'intérieur a lui-même évalué à environ 700 000 le nombre d'étrangers en situation irrégulière.

On peut toutefois s'étonner que le Gouvernement ne fournisse aucune évaluation du nombre d'étrangers en situation irrégulière dans son étude d'impact annexée à son projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, alors même qu'il a cru pouvoir proposer, à l'article 3, un nouveau type de carte de séjour temporaire à destination de ces derniers.

Enfin, il faut rappeler la **situation catastrophique** dans certains territoires, dont le **département de Mayotte**, qui est, depuis de nombreuses années, confronté à des flux migratoires exceptionnellement importants et compte une très forte proportion de personnes de nationalité étrangère en situation irrégulière.

(1) 137 046 premières demandes d'asile ont été formulées aux guichets uniques pour demandeurs d'asile (GUDA) et 19 057 demandes de réexamen ont été présentées. À ces chiffres, il faut ajouter les presque 13 000 autres demandes d'asile formulées hors GUDA

- L’immigration incontrôlée non seulement est **coûteuse pour les finances publiques**, mais en outre rend **plus difficile l’assimilation** des étrangers à la communauté nationale. L’assimilation à la nation française nécessite, en effet, une connaissance suffisante de la langue, de l’histoire et de la culture de notre pays. Elle implique également une adhésion aux principes fondamentaux et aux valeurs essentielles de la République.

Or, l’immigration massive **et subie** favorise la montée des **communautarismes**, l’un des principaux dangers auxquels la République est aujourd’hui confrontée. Elle menace l’unité de notre Nation. Parmi ces communautarismes, le **séparatisme islamiste** préoccupe particulièrement nos concitoyens, parce que cette idéologie prétend que ses normes religieuses seraient supérieures aux lois de la République.

L’immigration est également source d’**insécurité**. Au 30 septembre 2023, d’après les chiffres transmis par le ministère de la Justice, 25 % du total des détenus étaient de nationalité étrangère. Le **lien statistique entre immigration et délinquance** n’est plus à démontrer. En Ile-de-France, dans les transports en commun, 93 % des mis en cause pour des vols non violents sont des étrangers ; 76 % le sont pour des vols violents.

La **nature de l’immigration** a également évolué. Après la Seconde Guerre mondiale, les flux migratoires étaient principalement composés de travailleurs qui n’avaient pas nécessairement vocation à s’installer définitivement sur le territoire national. L’immigration familiale est devenue majoritaire à la fin des années 1970 et a fini par supplanter l’immigration temporaire de travail.

- Cette situation, déjà **très inquiétante**, risque de s’aggraver rapidement si les pouvoirs publics ne prennent pas la mesure des enjeux.

Les flux migratoires entrants s’accroissent : **330 000 entrées irrégulières ont été détectées aux frontières de l’Union européenne en 2022 (soit une hausse de 64 % en un an)**, ce qui représente le nombre le plus élevé depuis la crise migratoire de 2016 (selon un communiqué de presse de l’agence Frontex en date du 13 janvier 2023).

Le défi migratoire est appelé à s’accroître dans les années à venir.

Dans son essai « *la ruée vers l’Europe* », publié en 2018, M. Stephen Smith alerte sur le fait que « *l’Europe n’en est qu’à l’aube des grands mouvements migratoires en provenance d’Afrique* », en raison de la **hausse démographique** sur le continent africain– celui-ci passant d’un milliard d’habitants au début des années 2000 à près de 2 milliards d’habitants en 2050 selon les projections de l’ONU– et de **l’augmentation du niveau de vie général** en Afrique, qui permet à davantage d’individus de financer les cinq à dix mille euros nécessaires pour entreprendre une migration. Une enquête réalisée l’année dernière par l’African Youth Survey auprès de **jeunes Africains de 18 à 24 ans originaires de 15 pays différents indique que plus de la moitié d’entre eux projette de quitter leur pays dans les trois ans à**

venir. Ce résultat alarmant l'est encore plus lorsque l'on sait que cette tranche d'âge représente une part très importante de la population africaine puisque 60 % des 1,4 milliard d'Africains a moins de 25 ans.

À cela s'ajoute, selon Stephen Smith, « *l'existence de communautés diasporiques, qui constituent autant de têtes de pont sur l'autre rive de la Méditerranée* ».

Pour toutes ces raisons, les Français attendent des pouvoirs publics une reprise en main des politiques migratoires. **74 % d'entre eux considèrent qu'il y a trop d'immigrés en France ; c'est onze points de plus en cinq ans (selon une étude Odoxa Backbone consulting des 13 et 14 septembre 2023).** Hélas, toute politique ferme en la matière se heurterait, en l'état, à des verrous constitutionnels puissants.

2. Des verrous constitutionnels qui font obstacle à la mise en place d'une politique d'immigration souveraine

Malgré les attentes des Français, ni le législateur, ni le pouvoir réglementaire n'ont pu inverser la tendance haussière de l'immigration. Depuis 1980, vingt-neuf lois relatives à l'immigration ont été votées, ce qui ne nous a pas empêchés de nous retrouver dans la situation dans laquelle nous sommes aujourd'hui.

Cela s'explique par des verrous constitutionnels qui font obstacle à la mise en place d'une politique d'immigration souveraine.

Ces verrous, pour l'essentiel issu de la jurisprudence, privent le législateur de sa capacité d'action et relèguent la loi à un niveau inférieur à celui qu'occupe des normes internationales trop permissives.

a. Une jurisprudence créatrice qui a multiplié les droits au séjour

Bien qu'il n'existe pas de droit général et absolu au séjour des étrangers sur le territoire national, le Conseil constitutionnel a multiplié les hypothèses dans lesquelles il a admis un tel droit au séjour.

Tout d'abord, **en matière d'asile**, il considère 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* » (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*, considérant n° 84).

Le demandeur d'asile bénéficie ainsi d'un droit au séjour.

Le pouvoir constituant a dû intervenir pour permettre l'examen des demandes d'asile en dehors du territoire national, ce que refusait le Conseil

constitutionnel dans la décision précitée. L'article 53-1 de la Constitution, introduit par la révision constitutionnelle du 25 novembre 1993, autorise l'examen des demandes d'asile dans les États européens qui sont liés par des engagements identiques à ceux de la France.

Au-delà du droit d'asile, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État ont cru pouvoir faire émerger de multiples droits au séjour en se fondant sur certains droits et libertés garantis par la Constitution, bien que ceux-ci n'aient pas été conçus à l'origine pour s'appliquer en droit des étrangers.

Le célèbre **arrêt « GISTI »** rendu par le Conseil d'État en 1978 a consacré aux étrangers résidant régulièrement en France le droit de faire venir auprès d'eux leurs proches. Le Conseil d'État a construit cette jurisprudence par la création d'un principe général du droit, lequel se déduirait du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 qui dispose que « *la nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* » (CE, 8 décembre 1978, n° 10097, 10677, 10679).

Le Conseil constitutionnel a suivi la même jurisprudence en jugeant que les étrangers dont la résidence en France est stable et régulière ont le droit « *de faire venir auprès d'eux leurs conjoints et leurs enfants mineurs sous réserve de restrictions tenant à la sauvegarde de l'ordre public et à la protection de la santé publique* ». Il a cru pouvoir en déduire que « *l'exclusion de tout regroupement familial au bénéfice des étrangers qui au moment où ils formulent leur demande résident en France en qualité d'étudiant n'est pas justifiée* » (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*, considérants n° 70 et n° 74).

Sur ce même fondement, **le Conseil constitutionnel protège le droit au séjour d'un étranger présent sur le territoire national depuis plus de dix ans**. Il a jugé que le législateur ne peut pas prévoir le refus de renouvellement du séjour à un étranger présent depuis plus de dix ans sur le territoire national pour le motif d'une menace « *simple* » à l'ordre public (Décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration*, considérant n° 45).

L'état de santé peut également faire naître un droit au séjour afin d'accéder à des soins urgents (*a contrario*, décision n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003, *Loi de finances rectificative pour 2003*, considérant n° 18).

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a estimé que « *le respect de la liberté du mariage [...] s'oppose à ce que le caractère irrégulier du séjour d'un étranger fasse obstacle, par lui-même, au mariage de l'intéressé* ». *De facto*, cette jurisprudence, combinée au droit au regroupement familial, ouvre un droit au séjour lorsque l'union implique un ressortissant français (Décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, considérant n° 9).

Cette construction jurisprudentielle s'explique par le fait que le Conseil constitutionnel considère que les étrangers peuvent se prévaloir de toutes les garanties constitutionnelles reconnues « *à tous ceux qui résident sur le territoire de la République* » dont « *la liberté individuelle et la sûreté, notamment la liberté d'aller et venir, la liberté du mariage, le droit de mener une vie familiale normale* » ainsi que « *les droits à la protection sociale* » (Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, considérant n° 3).

L'extension de ces droits aux étrangers – y compris dans la plupart des cas aux étrangers en situation irrégulière – crée autant d'obstacles à la maîtrise de l'immigration par le législateur. Le fait est que l'application de ces principes a conduit à créer, au profit des étrangers en situation irrégulière, un véritable droit au séjour opposable dans de nombreuses situations.

Enfin, il faut souligner que **le Conseil constitutionnel a dépenalisé l'aide au séjour irrégulier dans un but humanitaire**, en se fondant sur le principe de fraternité, ce qui s'inscrit dans la même logique que sa jurisprudence contestable en matière de droit au séjour des étrangers (Décision n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018).

b. Un législateur entravé qui n'a pas une pleine capacité d'initiative

● Au surplus, **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.

L'article 34 de la Constitution, qui définit le domaine de la loi, donne certes compétence au législateur pour fixer les règles concernant la « *nationalité* ». Mais ce même article ne mentionne pas les dispositions relatives à l'immigration, lesquelles ne font donc pas partie explicitement du domaine de la loi.

Le droit des étrangers relève pour partie d'une police administrative spéciale, dont le Conseil constitutionnel reconnaît l'existence au titre de l'exercice de prérogatives de puissance publique (Décision n° 89-261 DC du 28 juillet 1989, *Loi relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France*, considérant n° 21).

Toutefois, le Conseil constitutionnel a admis qu'il revenait « *au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels, compte tenu de l'intérêt public qu'il s'assigne, les mesures applicables à l'entrée et au séjour des étrangers en France* » (Décision 97-389 DC du 22 avril 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration*, considérant n° 24).

Le Conseil d'État a également jugé, « *s'agissant de la délivrance des titres de séjour, qu'il appartient au législateur, sous réserve des conventions internationales, de déterminer les conditions dans lesquelles les étrangers sont*

autorisés à séjourner sur le territoire national » (Conseil d'État, 4 février 2015, n° 383267, considérant n° 5).

Mais cela ne couvre pas l'entière d'une politique migratoire, qui ne peut se limiter à définir les droits au séjour des étrangers pris individuellement. **Une immigration maîtrisée et choisie suppose que le législateur puisse statuer sur les flux globaux et définir des quotas collectifs, y compris dans le domaine du regroupement familial.**

Or, il n'est pas acquis que le Conseil constitutionnel accepte que le législateur puisse imposer des plafonds par nationalité et par type de titre de séjour (étudiant, économique, familial, humanitaire, etc) sur le nombre d'entrées autorisées. En effet, ces plafonds peuvent entrer en contradiction avec les divers droits au séjour créés par la jurisprudence et, à ce titre, être censurés *ab initio* par le Conseil constitutionnel. En tout état de cause, une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) **prévue à l'article 61-1 de la Constitution** permettrait aisément à un étranger de faire écarter l'application de ces quotas migratoires si ceux-ci heurtent un droit que lui a reconnu la jurisprudence.

En l'état, contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement, le législateur ne peut donc pas définir et imposer une véritable **politique d'immigration choisie et contrôlée**.

Tel est également le cas du Peuple français qui possède, avec le Parlement, la qualité de législateur lorsqu'il se prononce par la voie du référendum législatif prévue à l'article 11 de la Constitution.

Cet article n'inclut pas l'immigration dans le champ du référendum législatif. **Il est dès lors impossible d'organiser un référendum sur l'immigration, un sujet qui est pourtant au cœur des préoccupations des Français.**

● De même, le législateur est entravé dans sa capacité à adapter le droit de la nationalité **selon les caractéristiques des territoires de la République**.

Certes, le Conseil constitutionnel a admis des adaptations au droit du sol à Mayotte. Il a jugé que les caractéristiques et contraintes particulières de Mayotte sont de nature à permettre au législateur, afin de lutter contre l'immigration irrégulière, « *d'y adapter, dans une certaine mesure, non seulement les règles relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, mais aussi celles régissant l'acquisition de la nationalité française à raison de la naissance et de la résidence en France* » (Décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018, *Loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*, considérant n° 43).

Toutefois, compte tenu des termes de cette décision, la loi peut seulement adapter « *dans une certaine mesure* » les conditions du droit du sol, mais ne peut pas le supprimer totalement.

Or, la situation migratoire à Mayotte est si grave qu'elle exigerait au contraire, pour l'accès à la nationalité française, d'y **supprimer, l'application du droit du sol – et non de se limiter à une simple « adaptation » de celui-ci.**

c. Une prééminence du droit international et de l'Union européenne y compris en matière migratoire

● À cela s'ajoute les contraintes du droit international et, en particulier, des articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

Certes, le Conseil constitutionnel juge qu'il ne lui appartient pas « *d'examiner la conformité d'une loi aux stipulations d'un traité ou d'un accord international* » (Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, *Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse*, considérant n° 7).

Mais le contrôle de conventionalité des lois est exercé par les juges administratif (Conseil d'État, Assemblée, 20 octobre 1989, *Nicolo*, n° 108243) et judiciaire (Cous de Cassation, 24 mai 1975, *Sté des cafés Jacques Vabre*, n° 73-13556). Le juge peut ainsi annuler une décision administrative, prise sur le fondement d'une loi, en appliquant une norme internationale.

L'article 3 de la CEDH – qui prohibe la torture et les traitements inhumains et dégradants – est susceptible de faire obstacle à une décision d'éloignement d'un étranger, même si ce dernier est radicalisé et se trouve dans la mouvance islamiste ou s'il s'agit d'un délinquant multirécidiviste, - si elle a pour conséquence d'exposer l'étranger à des traitements contraires à la dignité humaine dans le pays de destination. La protection de l'article 3 de cette convention doit actuellement s'appliquer dès lors qu'il existe des « *motifs sérieux* » de croire que l'étranger court un « *risque réel* » de subir ces traitements (Cour européenne des droits de l'homme, 7 juillet 1989, *Soering c/ Royaume-Uni*, n° 14038/88).

Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) s'est déjà opposée au renvoi vers la Russie d'un ressortissant russe d'origine tchétchène, arrivé en France alors qu'il était encore mineur, qui avait perdu son statut de réfugié en raison de sa condamnation pour des faits de terrorisme, au motif que son expulsion l'exposerait dans son pays d'origine à des traitements inhumains et dégradant (CEDH du 15 avril 2021, *K.I c/ France*). La Cour a aussi condamné la France pour l'expulsion de deux Russes d'origine tchétchène, dont le statut de réfugié avait été révoqué, face aux potentiels risques de mauvais traitements encourus en Russie (CEDH du 30 août 2022, *R c/ France et W c/ France*).

La CEDH a aussi déduit de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales le **principe du non-refoulement** aux frontières, qui n'existe pas en tant que tel dans cette Convention (CEDH, 23 février 2012, *Hirsi Jamaa et autres c/ Italie*, pour l'interdiction du refoulement

« maritime »⁽¹⁾ et CEDH, 3 octobre 2017, *N.D. et N.T. c/ Espagne*, pour l'interdiction du refoulement « terrestre »⁽²⁾).

De même, sous l'angle de l'article 8 de la CEDH, le Conseil d'État examine la conventionalité d'une mesure d'éloignement au regard du droit au respect de la « *vie privée et familiale* » (Conseil d'État, 19 avril 1991, *M. Belgacem*, pour un arrêté d'expulsion, et *Mme Babas*, pour un arrêté de reconduite à la frontière). En effet, la CEDH exige de « *très solides raisons* » pour justifier l'expulsion d'un immigré de longue durée qui dispose d'attaches importantes avec son pays d'accueil (par exemple lorsqu'il a passé légalement la majeure partie de son enfance ou de sa jeunesse dans ce pays), même s'il s'agit d'un délinquant (CEDH, Grande Chambre, 23 juin 2008, *Maslov c/ Autriche*, n° 1638/03 & CEDH, 19 mai 2016, *Kolonja c/ Grèce*, n° 49441/12).

• **Le droit de l'Union européenne peut également constituer une contrainte pour le législateur en matière de droit des étrangers.**

Le Conseil constitutionnel a reconnu « *l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international* » (Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, considérant n° 11). Il estime que « *la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle* » (Décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004, *Loi pour la confiance dans l'économie numérique*, considérant n° 7).

Or, l'Union européenne dispose d'une compétence partagée pour développer une politique commune de l'immigration. Les États membres ont, dès lors, l'obligation d'exécuter les accords internationaux conclus en matière migratoire par l'Union européenne.

Certes, le Conseil constitutionnel a posé une limite, en précisant que « *la transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti* » (Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, *Loi*

(1) Le 6 mai 2009, 3 navires militaires italiens ont interceptés 200 demandeurs d'asile d'origine principalement somalienne et érythréenne tentant de quitter la Lybie à 35 milles nautiques de l'île de Lampedusa. Les navires italiens les ont reconduits à Tripoli pour les livrer aux autorités libyennes. Les demandeurs d'asile ayant été interceptés dans les eaux internationales, l'Italie estimait que ces derniers de relevaient pas de sa juridiction et qu'il ne lui incombait pas d'appliquer la Convention EDH. Toutefois, les navires militaires battaient pavillon italien. **La CEDH a jugé qu'en reconduisant les 200 demandeurs d'asile à Tripoli, les autorités italiennes avaient violé le principe de non-refoulement qui découle de l'article 3 de la Convention. Elle a même été jusqu'à reconnaître le principe du non-refoulement indirect en reprochant à l'Italie d'avoir participé indirectement au renvoi de ces demandeurs d'asile vers la Somalie et l'Érythrée par les autorités libyennes.**

(2) Deux ressortissants (un malien et un ivoirien) ont été interceptés alors qu'ils tentaient de traverser les clôtures séparant le Maroc de l'enclave espagnole de Melilla (les enclaves de Ceuta et Melilla représentent les seules frontières terrestres de l'UE sur le territoire africain). La CEDH a condamné l'Espagne pour ces pratiques de refoulement sur le fondement de l'article 4 du protocole n° 4 à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (**interdiction des expulsions collectives d'étrangers**).

relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information, considérant n° 19).

Mais, à ce jour, le Conseil constitutionnel a rarement dégagé dans sa jurisprudence des principes inhérents à l'identité constitutionnelle ⁽¹⁾. Il semble même avoir écarté cette possibilité en matière migratoire. En effet, il a considéré que la directive du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ne mettait en cause aucun principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France (Décision n° 2010-79 QPC du 17 décembre 2010, considérant n° 4).

En l'état de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il est donc à craindre que les principes inhérents à l'identité constitutionnelle ne puissent pas, en réalité, être utilement invoqués pour faire prévaloir la volonté du législateur sur le droit européen en matière d'immigration.

3. Une nécessaire révision de la Constitution

La France doit reprendre le **contrôle de son destin**.

L'arrêt de l'immigration massive n'est pas possible sans une **adaptation de notre cadre juridique national**, lequel nécessite au préalable **une révision de la Constitution**.

La présente proposition de loi constitutionnelle a ainsi pour objet de fixer le cadre du droit des étrangers dans la Constitution, d'une part, et de donner au législateur les moyens juridiques pour agir, d'autre part.

Elle affirme aussi le refus du communautarisme.

a. L'inscription d'un cadre pour le droit des étrangers

Le droit des étrangers comprend les règles relatives à la nationalité, à l'entrée et au séjour des étrangers, ainsi que celles relatives au droit d'asile.

Concernant la nationalité, la présente proposition de loi constitutionnelle prévoit que l'étranger devra, pour pouvoir acquérir la nationalité française, satisfaire une condition d'assimilation (**article 4**) ; par ailleurs, elle supprime le droit du sol à Mayotte (**article 5**).

Concernant le séjour des étrangers, elle instaure également le principe de l'éloignement du territoire de tout étranger « *qui représente une menace pour la*

(1) *Se fondant sur l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le Conseil constitutionnel a jugé que « l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « force publique » nécessaire à la garantie des droits [...] constitue un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France » (Décision n° 2021-940 QPC du 15 octobre 2021, Société Air France, considérant n° 15).*

sécurité publique ou qui a été condamné à une peine d'emprisonnement » (**article 7**).

Pour garantir l'application effective de ce nouveau principe constitutionnel, elle instaure un **bouclier constitutionnel**, opposable au juge, qui prévoit qu'« *aucun principe ni aucune règle ne peut faire obstacle à l'exécution de cet éloignement* ».

Enfin, elle réforme le **droit d'asile**, en permettant la conclusion d'accords avec d'autres États que les États européens, d'une part, et l'instruction des demandes en dehors du territoire national et des États européens, d'autre part. Il est également prévu une procédure accélérée pour l'instruction des demandes déposées sur le territoire national (**article 8**).

b. Le renforcement des pouvoirs du législateur

La présente proposition de loi constitutionnelle redonne au législateur les moyens d'agir :

– en **élargissant le champ du référendum législatif** à tout projet ou proposition de loi au sens de l'article 34 de la Constitution ainsi qu'à tout projet de loi organique, ce qui permettra l'organisation d'un référendum sur l'immigration, le cas échéant par la voie d'un RIP (**article 2**) ;

– en permettant à une loi organique de déterminer les **dispositions législatives qui prévaudront sur les normes internationales et celles de l'Union européenne** « *afin d'assurer le respect de l'identité constitutionnelle de la France ou la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation* » (**article 3**) ; le cas échéant, cette loi organique pourra être adoptée par la voie du référendum, conformément à l'élargissement prévu à l'article 2 ;

– et en **étendant le domaine de la loi à la fixation de quotas migratoires** annuels par nationalité, accompagnée d'un **bouclier constitutionnel** opposable au juge, afin qu'« *aucun principe, y compris constitutionnel, aucun traité, accord, convention, norme, ou acte international, même européen, [ne soit] opposable à l'exécution de cette loi* » (**article 6**). Il est précisé que cet article 6 « *ne s'applique ni aux ressortissants d'États membres de l'Union européenne, d'États parties à l'accord sur l'espace économique européen ou de la Suisse, ni aux personnes qui demandent l'asile* ».

c. L'affirmation du refus du communautarisme

La présente proposition de loi constitutionnelle inscrit à l'**article 1^{er}** de la Constitution, parmi les grands principes républicains, celui du **refus du communautarisme**.

Elle prévoit ainsi d'y insérer un alinéa prévoyant que « *nul ne peut se prévaloir de son origine ou de sa religion pour se soustraire aux lois de la République et s'exonérer du respect des règles communes* ».

Le refus du communautarisme a en effet vocation à intégrer le corpus de l'identité constitutionnelle de la France.

*

* *

EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

TITRE I^{ER} DISPOSITIONS RELATIVES À LA SOUVERAINETÉ

Article 1er

(Article 1^{er} de la Constitution)

Affirmation du refus du communautarisme

1. L'état du droit

L'article 1^{er} de la Constitution pose les **grands principes républicains** en ces termes :

« La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.

La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales ».

2. Le dispositif proposé

Le présent article a pour objet d'inscrire dans la Constitution le **refus absolu du communautarisme**. Il s'agit d'une réaffirmation dans notre loi fondamentale et au plus haut niveau de la hiérarchie des normes du principe de laïcité et du rejet de toute forme de communautarisme. Cette réaffirmation permettra au législateur de prendre des initiatives fortes au niveau législatif, notamment en ce qui concerne le port de signes religieux ostentatoires.

Il insère à cette fin, au sein de l'article 1^{er} de la Constitution, un nouvel alinéa qui prévoit que *« nul ne peut se prévaloir de son origine ou de sa religion pour se soustraire aux lois de la République et s'exonérer du respect des règles communes »*.

*

* *

Article 2

(Article 11 de la Constitution)

Élargissement du champ du référendum législatif

1. L'état du droit

- L'article 11 de la Constitution permet de modifier la loi par référendum.

L'initiative de cette procédure appartient :

– au « *Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux Assemblées* » ;

– et, depuis la révision constitutionnelle de 2008, à « *un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales* », dans le cadre de la procédure dite du référendum d'initiative partagée (RIP).

Contrairement au référendum d'initiative présidentielle, le RIP nécessite un examen préalable du Conseil constitutionnel. Il est en effet prévu, à l'alinéa 4 de l'article 11 de la Constitution, que les conditions de présentation de la proposition de loi, ainsi que celles dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions de la procédure de RIP, sont déterminées par une loi organique.

- Le champ du projet ou de la proposition de loi pouvant être soumis à référendum est limité par l'alinéa 1^{er} de l'article 11 de la Constitution.

Le projet ou la proposition de loi doit en effet porter « *sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent* », ou tendre « *à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions* ».

Autrement dit, un référendum législatif portant sur l'immigration, la nationalité ou l'asile n'est actuellement pas permis.

2. Le dispositif proposé

Le présent article a pour objet d'**élargir le champ du référendum législatif**.

Il supprime les limitations prévues dans ce domaine par l'alinéa 1^{er} de l'article 11 de la Constitution et ouvre le champ du référendum, y compris du référendum d'initiative partagée (RIP), à tout projet de loi au sens de l'article 34 de la Constitution. Il permet également l'organisation d'un référendum sur tout **projet de loi organique**.

Enfin, il prévoit qu'une loi organique fixe les conditions dans lesquelles le Conseil constitutionnel est préalablement saisi « *afin de rendre un avis qui est rendu public* ». Si le Conseil constitutionnel donnera un avis juridique préalable concernant les dispositions soumises à référendum, il reviendra ensuite au peuple souverain de trancher la question.

*

* *

Article 3

(Articles 55 et 88-1 de la Constitution)

Affirmation de la supériorité de la loi sur les engagements internationaux dans certaines matières prévues par une loi organique

1. L'état du droit

La primauté des normes internationales et du droit de l'Union européenne sur la loi résulte des articles 55 et 88-1 de la Constitution.

L'article 55 prévoit en effet que « *les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie* ».

L'article 88-1 dispose que « *la République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007* ».

2. 2. Le dispositif proposé

● Le **I** du présent article ajoute un alinéa à l'article 55 de la Constitution prévoyant qu'« *une loi organique, votée dans les mêmes termes par les deux assemblées ou adoptée par référendum dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article 11, peut exclure l'application du premier alinéa du présent article à des dispositions législatives déterminées afin d'assurer le respect de l'identité constitutionnelle de la France ou la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation* ».

Autrement dit, il permet au législateur organique de faire primer certaines dispositions législatives déterminées sur les normes internationales, dès lors que ces dispositions législatives ont pour but « *d'assurer le respect de l'identité constitutionnelle de la France ou la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation* ».

Les juridictions administratives et judiciaires nationales ne pourront écarter ces dispositions législatives en se fondant sur une règle européenne ou internationale et sur la jurisprudence des cours internationales et européennes. Ce « *bouclier constitutionnel* » devant être adopté dans le cadre d'une loi organique, en cas de désaccord entre l'Assemblée nationale et le Sénat, la disposition ne pourrait être adoptée qu'à la majorité absolue des députés. En outre, elle sera systématiquement contrôlée, avant sa promulgation, par le Conseil constitutionnel.

• Le **II** du présent article ajoute un alinéa similaire, à l'article 88-1 de la Constitution, dans le but de permettre au législateur organique de faire primer certaines dispositions législatives déterminées sur le droit de l'Union européenne dès lors que ces dispositions législatives ont pour but « *d'assurer le respect de l'identité constitutionnelle de la France ou la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation* ».

*

* *

Article 4

(Article 3 de la Constitution)

Élévation au rang constitutionnel du principe d'assimilation pour l'acquisition de la nationalité française

1. L'état du droit

L'article 3 de la Constitution pose les **grands principes de la souveraineté nationale et de son exercice** en ces termes :

« La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.

Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques ».

Si ce dernier alinéa réserve la qualité d'électeur aux nationaux, aucune règle constitutionnelle n'est posée sur la nationalité elle-même et ses modalités de son acquisition.

Il est simplement précisé, à l'article 34 de la Constitution, que la nationalité est du domaine de la loi et, à son article 73, que la loi ou le règlement ne peuvent habilitier les départements et les régions d'outre-mer à fixer eux-mêmes les règles applicables à leur territoire « *pour tenir compte de leurs spécificités* » en certaines

matières essentiellement régaliennes, parmi lesquelles figure la nationalité. Cette responsabilité ne peut ainsi être déléguée par le législateur, qui doit fixer lui-même les règles applicables en matière de nationalité.

Le principe d'assimilation pour l'acquisition de la nationalité n'a aujourd'hui qu'un rang législatif (article 21-24 du code civil), même s'il a été énoncé dès l'ordonnance n° 45-2441 du 19 octobre 1945 portant code de la nationalité française, rédigée à la Libération sous l'autorité du général de Gaulle. Son champ est toutefois très étroit, ne concernant que certaines modalités d'acquisition de la nationalité française. Il permet au Gouvernement de s'opposer, pour défaut d'assimilation, à l'acquisition de la nationalité française par mariage avec un Français (article 21-4 du code civil) ou par la voie de la naturalisation (article 21-24 du même code). Ne sont donc pas concernés actuellement la nationalité acquise par filiation, ou à raison de la naissance et de la résidence en France, correspondant au « droit du sol ».

2. Le dispositif proposé

Le présent article complète l'article 3 de la Constitution par un alinéa prévoyant que « *nul ne peut devenir français s'il ne justifie de son assimilation à la communauté française* », formulation figurant depuis 2003 à l'article 21-24 du code civil et qui renvoie à la population française dans son ensemble.

Il érige ainsi au rang constitutionnel le principe d'assimilation pour l'acquisition de la nationalité française, ce qui a vocation à couvrir l'ensemble des modalités prévues par la loi pour permettre cette acquisition. Son inscription au sein de la Constitution est aujourd'hui nécessaire afin que toutes les voies d'accès à la nationalité française – et pas seulement celle de la naturalisation – puissent désormais être soumises à cette exigence d'assimilation à notre communauté nationale, laquelle passe par une connaissance suffisante de la langue, de l'histoire, de la culture et de la société françaises, des droits et devoirs conférés par la nationalité française, ainsi que l'adhésion aux principes et aux valeurs essentiels de la République.

*

* *

TITRE II DISPOSITIONS RELATIVES À LA NATIONALITÉ

Article 5

(Article 73-1 [nouveau] de la Constitution)

Suppression du droit du sol à Mayotte

1. L'état du droit

L'article 72-3 de la Constitution, qui cite l'ensemble des collectivités ultramarines, dont Mayotte, prévoit que celles qui sont des départements et régions d'outre-mer (DOM-ROM) sont régies par son article 73, définissant les principales règles qui leur sont applicables, tandis que les autres relèvent de son article 74 (à l'exception de la Nouvelle-Calédonie, régie directement par son titre XIII). Ainsi, depuis sa départementalisation, Mayotte relève de l'article 73 de la Constitution.

Autrement dit, les lois et règlements sont applicables de plein droit à Mayotte et peuvent faire l'objet d'adaptations, si la loi ou le règlement les ont spécifiquement prévues, afin de tenir compte de leurs « *caractéristiques et contraintes particulières* », dans des conditions déterminées par l'article 73.

Ce même article 73 prévoit en outre que la loi ou le règlement peuvent habiliter les départements et les régions d'outre-mer, afin de « *tenir compte de leurs spécificités* », à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire dans un nombre limité de matières ; le droit de la nationalité fait toutefois partie des matières pour lesquelles cette possibilité est explicitement exclue.

Le législateur, en revanche, peut procéder de lui-même à des adaptations sans être tenu par cette restriction, pour tenir compte des caractéristiques et contraintes particulières de la collectivité. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs admis des adaptations au droit du sol à Mayotte pour ces raisons (Décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018, *Loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*, considérant n° 43). Toutefois, compte tenu des termes de cette décision, une loi ne pourrait pas supprimer totalement le droit du sol à Mayotte.

2. Le dispositif proposé

Le présent article ajoute dans la Constitution un article 73-1 prévoyant que « *les personnes nées à Mayotte de parents étrangers ne peuvent acquérir la nationalité française que si la République en décide à leur majorité, dans des conditions fixées par la loi* ».

Il a pour effet d'inscrire directement dans le texte de la Constitution un régime dérogatoire pour l'acquisition de la nationalité à Mayotte, permettant d'y supprimer, en particulier, le droit du sol.

Mayotte compte aujourd’hui 50 % d’étrangers dans sa population, majoritairement en provenance des Comores voisines, mais un tiers d’entre eux sont nés sur l’île. La loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d’asile effectif et une intégration réussie a modifié le droit du sol à Mayotte, en conditionnant le futur accès à la nationalité française des nouveau-nés à la présence régulière et ininterrompue dans ce département d’au moins l’un des deux parents pendant trois mois. C’est très insuffisant dans un territoire de la République marqué par une immigration incontrôlée et une insécurité qui explose.

Dans sa décision précitée du 6 septembre 2018, le Conseil constitutionnel a jugé que les « *caractéristiques et contraintes particulières* » propres au département de Mayotte justifiaient que le législateur y adapte, mais uniquement « *dans une certaine mesure* », les règles régissant l’acquisition de la nationalité française en raison de la naissance et de la résidence en France.

La réforme constitutionnelle proposée par cet article permet d’aller beaucoup plus loin, en insérant dans notre Constitution un nouvel article 73-1 prévoyant que les personnes nées à Mayotte de parents étrangers ne pourront acquérir la nationalité française que si la République en décide ainsi à leur majorité, dans des conditions fixées par la loi.

*

* *

TITRE III DISPOSITIONS RELATIVES À L’IMMIGRATION

Article 6

(Article 34-2 [nouveau] de la Constitution)

Extension du domaine de la loi à la fixation de quotas migratoires

1. L’état du droit

Le domaine de la loi est fixé principalement par l’article 34 de la Constitution. Il ne fait pas mention explicitement de l’immigration. Le Conseil constitutionnel a toutefois admis qu’il revenait « *au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels, compte tenu de l’intérêt public qu’il s’assigne, les mesures applicables à l’entrée et au séjour des étrangers en France* » (Décision 97-389 DC du 22 avril 1997, considérant n° 24).

2. Le dispositif proposé

Le présent article **complète le domaine de la loi** en ajoutant un article 34-2 dans la Constitution.

Son objet est de **permettre au législateur de déterminer annuellement des quotas migratoires**.

La première phrase du premier alinéa de l'article ajouté prévoit ainsi que « *la loi fixe chaque année le nombre maximum d'autorisations d'entrées en vue de séjourner en France et d'autorisations de premier séjour en France délivrées à des ressortissants étrangers* ».

La seconde phrase de ce même alinéa confie au pouvoir réglementaire la répartition de ces quotas. Elle précise que « *pour son application, le Gouvernement peut répartir ce nombre par catégorie d'autorisation et par nationalité* ».

Le deuxième alinéa instaure un **bouclier constitutionnel**, afin de garantir le respect des quotas fixés par le législateur. Il prévoit ainsi 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* ».

Enfin, le troisième alinéa exclut du dispositif de quotas les ressortissants d'États membres de l'Union européenne, d'États parties à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Suisse, ainsi que les personnes qui demandent l'asile.

*

* *

Article 7

(Article 34-3 [nouveau] de la Constitution)

Instauration d'un bouclier constitutionnel permettant l'éloignement de tout étranger qui représente une menace pour la sécurité publique ou qui a été condamné à une peine d'emprisonnement

1. L'état du droit

Le dixième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 dispose que « *la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* ». Le Conseil constitutionnel en a déduit que « *les étrangers dont la résidence en France est stable et régulière ont, comme les nationaux, le droit de mener une vie familiale normale* » (Décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration*, considérant n° 44).

Ce dernier a, dès lors, estimé qu'une présence régulière sur le territoire français **d'une durée de dix ans au moins** est de nature à avoir fait naître entre l'étranger et le pays d'accueil des liens multiples, si bien qu'« *une simple menace pour l'ordre public ne saurait suffire à fonder un refus de renouvellement de ce titre*

de séjour sans atteintes excessives au droit de l'intéressé au respect de sa vie familiale et privée »⁽¹⁾.

Dans son avis sur le projet de loi précité du Gouvernement, le Conseil d'État a d'ailleurs noté qu'en l'état actuel du droit, « *les décisions d'expulsion sont soumises au respect du principe de nécessité et de proportionnalité et de l'article 8 de la CEDH, et qu'elles sont placées sous le contrôle du juge* » (point n° 26).

2. Le dispositif proposé

Le présent article ajoute dans la Constitution un article 34-3, dont l'objet est de permettre l'éloignement de tout étranger qui représente une menace pour la sécurité publique ou qui a été condamné à une peine d'emprisonnement, y compris pour une menace simple à l'ordre public.

L'article ajouté prévoit un bouclier constitutionnel en disposant qu'« *aucun principe ni aucune règle ne peut faire obstacle à l'exécution de cet éloignement* ».

Cette possibilité d'expulsion des étrangers qui représentent une menace pour les Français bénéficiera ainsi d'un bouclier contre les normes et les jurisprudences internationales et européennes qui pourraient ne pas la rendre pleinement effective.

Les expulsions d'étrangers délinquants ne pourront plus être empêchées par les règles internationales ou européennes, ni par les jurisprudences des cours européennes.

Cela revient à permettre la suppression complète des protections « *absolues* » et « *relatives* » que le législateur a attribué à plusieurs catégories d'étrangers du fait de leurs liens personnels et effectifs avec la France (article L. 631-2 du CESEDA et article L. 631-3 du CESEDA).

Sans cette disposition nouvelle de niveau constitutionnel, toutes les propositions du Gouvernement qui figurent dans le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration ne pourront être réellement suivies d'effets concrets.

*

* *

(1) *Décision précitée, considérant n° 45.*

TITRE IV DISPOSITIONS RELATIVE À L'ASILE

Article 8

(Article 53-1 de la Constitution)

Réforme du droit d'asile

1. L'état du droit

Le quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 dispose que « *tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République* ».

Le Conseil constitutionnel reconnaît sur ce fondement l'existence du droit d'asile (Décision n° 91-294 DC du 25 juillet 1991, considérant n° 31). Il considère 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* » (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*, considérant n° 84).

Il existe, dès lors, un principe constitutionnel selon lequel **les demandes d'asile sont traitées sur le territoire national et ouvrent un droit au séjour** pour le demandeur.

Par exception, l'article 53-1 de la Constitution autorise le traitement des demandes d'asile en dehors du territoire national dans des États européens.

Ainsi, cet article énonce :

« La République peut conclure avec les États européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées.

Toutefois, même si la demande n'entre pas dans leur compétence en vertu de ces accords, les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif ».

2. Le dispositif proposé

- Le présent article modifie l'article 53-1 de la Constitution.

Il supprime le principe selon lequel les demandes d’asile sont traitées sur le territoire national.

Il permet à ce titre la conclusion d’accords relatifs à l’asile avec des États autres que des États européens. Il modifie en ce sens les premier et deuxième alinéas de l’article 53-1 de la Constitution.

● En 2023, le nombre de personnes mortes ou disparues en mer Méditerranée est reparti à la hausse. Au début du mois d’août dernier, plus de 27 000 morts et disparus en mer Méditerranée étaient recensés depuis 2014 par l’Organisation internationale pour les migrations. Pour faire en sorte que la mer Méditerranée ne soit pas un cimetière et diminuer l’influence des passeurs, il est fondamental de traiter le maximum de demandes d’asile à la frontière de l’Union européenne, dans les États de transit, voire dans les États d’origine des demandeurs d’asile.

Le présent article pose en outre le principe selon lequel les demandes d’asile sont présentées et instruites, non pas sur le territoire national, mais dans les représentations diplomatiques de la France. Il permet aussi la création de « *hotspots* » ou « *centres de traitement des demandes d’asile* » aux frontières et en dehors de l’Union européenne (dans des États tiers dans les Balkans et sur le pourtour méditerranéen) ce qui doit permettre de sauver des vies en Méditerranée et aux frontières de l’Union, ainsi que de limiter la problématique des reconduites à la frontière des étrangers déboutés du droit d’asile au sein de l’Union européenne.

Le traitement aux frontières ou dans les ambassades et postes consulaires des demandes d’asile se justifie également par le fait qu’il est extrêmement difficile, lorsque les demandes sont refusées, d’expulser les migrants déboutés du droit d’asile qui se trouvent sur le territoire national et européen.

À cette fin, le présent article insère au sein de l’article 53-1 de la Constitution un alinéa prévoyant :

« Les demandes d’asile sont présentées et instruites dans les représentations diplomatiques ou les postes consulaires de la France, ou à la frontière. Il est définitivement statué sur ces demandes, le cas échéant après l’exercice d’un recours contentieux, avant que le demandeur ne soit entré sur le territoire national ».

Enfin, pour les demandes d’asile qui seraient tout de même présentées sur le territoire national, le présent article prévoit le principe d’une **instruction administrative accélérée**.

Pour cela, il insère un alinéa qui prévoit :

« La demande d’asile qui serait toutefois présentée sur le territoire national fait l’objet d’une instruction administrative accélérée ainsi que, le cas échéant, de l’exercice d’un recours contentieux, lors desquels le demandeur est soumis à une

rétenion privative de liberté, jusqu'à l'exécution de la décision définitive lui attribuant la protection ou, si celle-ci est refusée, l'éloignement effectif du territoire national ».

*

* *