

**Proposition de loi visant à assouplir les conditions d'expulsion des étrangers  
constituant une menace grave pour l'ordre public (n° 265)**

Document faisant état de l'avancement des travaux de  
Mme Edwige Diaz, rapporteure

Mercredi 23 octobre 2024

MESDAMES, MESSIEURS,

La France connaît une immigration dérégulée dont les conséquences sont parfois dramatiques. En 2022, 25% des personnes détenues dans les prisons françaises étaient de nationalité étrangère.

Notre droit prévoit pourtant, aux termes de l'article L. 631-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), que l'autorité administrative peut expulser tout étranger dont la « *présence en France constitue une menace grave pour l'ordre public* ».

Toutefois, la mise en œuvre de ces dispositions est entravée par l'existence de trop nombreux régimes de protection qui laissent les autorités publiques impuissantes face à des étrangers délinquants devenus « inexpulsables ».

En effet, sur le fondement des dispositions des articles L. 631-2 à L. 631-4 du CESEDA, certaines catégories d'étrangers bénéficient de protection contre l'expulsion et ne peuvent ainsi être éloignées que dans des conditions particulièrement restrictives.

Si des dérogations à ces protections ont été introduites par la loi de janvier 2024 « pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration »<sup>(1)</sup>, force est de constater que le droit n'a été aménagé qu'à la marge sans remettre en cause la philosophie de ce régime.

En 2022, ce sont ainsi seulement 341 mesures d'expulsions qui ont été prononcées et 167 effectivement exécutées. En 2023, sur les 58 arrêtés ministériels d'expulsion prononcés, seuls 63% ont été exécutés<sup>(2)</sup>.

---

(1) Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

(2) Selon les données communiquées par la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques du Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer.

Il apparaît donc essentiel à votre rapporteure d'assouplir les conditions d'expulsion, en visant tout particulièrement les étrangers ayant fait l'objet d'une condamnation définitive.

Au cours de ses travaux, votre rapporteure a non seulement entendu des juristes et les représentants des administrations concernées, mais a également tenu à donner la parole à des victimes. Celles-ci sont souvent désemparées face à l'inaction de l'autorité administrative et son incapacité à agir pour garantir l'éloignement de personnes dangereuses de nationalité étrangère.

C'est pour mettre un terme à cette situation, que la présente proposition de loi déposée par votre rapporteure et les membres du groupe Rassemblement national entend refondre le régime de l'expulsion des étrangers.

Ce texte vise ainsi à simplifier et systématiser les expulsions des étrangers constituant une menace grave pour l'ordre public, en imposant à l'autorité administrative une obligation de résultat.

Aux termes de **l'article premier de cette proposition**, l'administration sera désormais tenue de procéder à l'expulsion d'un étranger dès lors que la menace à l'ordre public est constatée.

De plus, cette notion sera précisée. Face au foisonnement de la jurisprudence administrative, la proposition de loi permet de rendre plus objective la caractérisation de la menace, en se fondant sur la condamnation définitive de l'étranger par l'autorité judiciaire. Ainsi, tout étranger ayant fait l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou un délit puni de plus de trois ans devra faire l'objet d'une décision d'expulsion.

La présente proposition de loi supprime en outre les régimes de protection existants, que la multiplication des dérogations avait rendu illisibles. Elle permet ainsi d'unifier le régime des expulsions en alignant également sur le droit commun les dispositions applicables aux citoyens de l'Union européenne et à leur famille.

Pour prendre en considération la spécificité de la situation des mineurs étrangers tout en répondant à la nécessité de permettre leur éloignement lorsqu'ils mettent gravement en danger la sécurité publique, la proposition de loi garantit l'expulsion des mineurs de plus de seize ans en cas de comportements liés à des activités de terrorisme ou portant atteinte aux intérêts fondamentaux de l'État. Cette disposition, qui n'est applicable qu'aux mineurs les plus dangereux, est non seulement équilibrée compte tenu des seuils de gravité et d'âge requis, mais répond également à un véritable enjeu de sécurité publique dont il est grand temps de prendre la mesure.

Enfin, **l'article 2** gage au plan financier la présente proposition de loi afin d'en garantir la recevabilité au dépôt.

## COMMENTAIRES DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

### *Article 1<sup>er</sup>*

(art. L. 252-1, L. 252-2, L. 253-1, L. 423-19, L. 426-4, L. 432-12, L. 630-1, L. 631-1, L. 631-2, L. 631-3, L. 631-4, L. 632-3, L. 632-4, L. 632-5, L. 632-6, L. 632-7, L. 651-7-1, L. 652-1, L. 653-1, L. 654-1, L. 655-1, L. 656-1, L. 731-5, L. 742-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et art. L. 773-11 du code de justice administrative)

### **Rendre obligatoire l'expulsion des étrangers dont la présence sur le territoire constitue une menace grave à l'ordre public et supprimer les régimes de protection contre l'expulsion**

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article assouplit les conditions d'expulsion des étrangers dont le comportement constitue une menace grave pour l'ordre public.

En premier lieu, il rend obligatoire l'expulsion d'un étranger dont la présence en France constitue une menace grave à l'ordre public, en prévoyant une compétence liée pour l'autorité administrative.

En deuxième lieu, il précise la notion de la menace grave à l'ordre public, celle-ci étant notamment constituée en cas de condamnations pénales pour des crimes ou délits punis d'une peine d'au moins trois ans d'emprisonnement.

En troisième lieu, il supprime les régimes de protection dont bénéficient certaines catégories d'étrangers contre le prononcé d'un arrêté d'expulsion et inclut les citoyens de l'Union européenne dans le régime de droit commun de l'expulsion.

En dernier lieu, cet article prévoit des règles particulières pour permettre l'expulsion d'un étranger mineur de plus de 16 ans dont le comportement est de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'État ou est lié à des activités à caractère terroriste.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité a accordé des dispositifs de protection au bénéfice de certaines catégories de ressortissants étrangers, en considération de l'intensité particulière et de l'ancienneté des liens personnels et familiaux tissés sur le territoire français.

La loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité a transposé en droit interne les dispositions applicables à l'expulsion des citoyens de l'Union européenne et de leur famille.

L'article 35 de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration a assoupli ces régimes de protection

notamment en autorisant le prononcé d'un arrêté d'expulsion à l'encontre d'un étranger appartenant à une catégorie protégée dès lors qu'il a fait l'objet d'une condamnation définitive pour des crimes ou des délits punis d'au moins trois ans d'emprisonnement (article L. 631-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)) ou d'au moins cinq ans d'emprisonnement et trois ans en réitération (article L. 631-3).

## 1. L'état du droit

### *a. Les conditions d'expulsion d'un étranger*

Le régime de la décision administrative d'expulsion est encadré par les dispositions qui figurent au titre III du livre VI du CESEDA. En tant que mesure de police administrative, cette décision résulte d'un arrêté pris, selon les cas, par le ministre de l'intérieur ou le préfet <sup>(1)</sup>.

Sur le fondement l'article L. 631-1 du CESEDA, l'autorité administrative peut décider d'expulser un étranger lorsque sa présence en France constitue une « *menace grave pour l'ordre public* », sans qu'il en existe toutefois de définition légale. L'autorité administrative dispose ainsi d'un pouvoir d'appréciation, sous le contrôle du juge, pour qualifier l'existence d'une menace grave à l'ordre public, critère préalable à la décision d'expulsion, et décider de l'opportunité d'expulser un étranger.

L'étude de la jurisprudence en la matière permet de dégager les contours de la définition de la « menace grave pour l'ordre public » et des critères pris en considération par l'autorité administrative pour l'appréhender. Ainsi, pour apprécier cette menace, **l'autorité administrative peut notamment tenir compte de l'existence d'une condamnation pénale** mais, en l'état actuel du droit, la commission d'une infraction ne saurait à elle seule justifier la décision d'expulsion et caractériser l'existence d'une menace réelle et suffisamment grave pour l'ordre public <sup>(2)</sup>.

Ainsi, l'autorité administrative est tenue d'apprécier globalement le comportement de l'étranger sans s'en tenir uniquement à l'existence de condamnations pénales dont il a fait l'objet.

À titre d'exemples, le trafic de stupéfiants peut être considéré comme constituant une menace grave pour l'ordre public ; en revanche, les infractions de

---

(1) Les articles R. 632-1 et R. 632-2 du CESEDA prévoient que l'autorité administrative compétente pour prononcer l'expulsion est le ministre de l'intérieur lorsque l'étranger concerné bénéficie d'une protection contre l'expulsion en raison des liens particuliers qu'il entretient avec la France ou lorsque la mesure est prise en urgence absolue ou le préfet du département dans lequel l'étranger réside dans les autres cas.

(2) L'autorité administrative est tenue d'apprécier globalement le comportement de l'étranger sans s'en tenir uniquement à l'existence de condamnations pénales dont il a fait l'objet. Il résulte ainsi de la jurisprudence que le degré de gravité de la menace doit s'apprécier en tenant compte de la situation personnelle de l'intéressé et en appréciant son comportement, y compris postérieur à la condamnation (voir notamment [CE, 26 oct. 1998, req. n° 173098](#)).

type racolage, non-représentation d'enfants ou la succession de condamnations pour des peines de prison inférieures à un an ne révèlent pas, à elles seules, ce niveau de menace <sup>(1)</sup>.

En dehors de ce critère préalable, il est admis que pour satisfaire au respect du droit à mener une vie familiale normale, garanti par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), l'autorité administrative doit également **tenir compte des conséquences de la mesure d'éloignement sur la vie personnelle et familiale** de l'étranger. Sous le contrôle du juge administratif, l'autorité administrative compétente doit ainsi mettre en balance la nécessité de la mesure fondée sur le risque pour l'ordre public et le droit au respect de la vie privée et familiale en prenant en compte la situation personnelle de l'étranger.

En ce sens, la loi aménage une protection particulière contre l'expulsion bénéficiant à certaines catégories d'étrangers **en raison de leur situation personnelle et familiale en France**. Ainsi, les articles L. 631-2 et L. 631-3 du CESEDA encadrent de manière plus stricte les conditions d'expulsion des étrangers qui relèvent de ces catégories protégées.

– La protection dite « relative » prévue à l'article L. 631-2 s'applique à quatre catégories d'étrangers pour lesquels la décision d'expulsion ne peut être prise que si elle constitue **une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique**.

– La protection dite « quasi-absolue » prévue à l'article L. 631-3 bénéficie quant à elle à cinq catégories d'étrangers qui ne peuvent faire l'objet d'une décision d'expulsion que **pour des motifs d'ordre public particulièrement graves**. L'expulsion ne pourra en effet être prononcée à leur égard qu'en cas de comportements « *de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'État, dont la violation délibérée et d'une particulière gravité des principes de la République [...]* <sup>(2)</sup>, ou liés à des activités à caractère terroriste, ou constituant des actes de provocation explicite et délibérée à la discrimination, à la haine ou à la violence contre une personne déterminée ou un groupe de personnes ».

– Enfin, tout étranger mineur de moins de dix-huit ans bénéficie d'une protection absolue contre l'expulsion, en vertu de l'article L. 631-4.

Il peut être relevé que la loi a prévu des exceptions à l'application des régimes de protection « relative » et « quasi-absolue », de nombreuses nouvelles dérogations ayant été introduites par la récente loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration. Ces exceptions tiennent compte du comportement pénal de l'étranger, de la qualité de la victime, de son état de polygamie, ou encore de sa situation légale sur le territoire français.

---

(1) *Commentaire Dalloz de l'article L. 631-1 du CESEDA.*

(2) *Ces principes sont énoncés à l'article L. 412-7 du CESEDA.*

De manière générale, ces exceptions ont été aménagées pour permettre l'expulsion de l'étranger qui, même s'il justifie de liens particulièrement étroits avec le territoire français, adopte un comportement qui apparaît à ce point contraire aux principes de la République et qui dénote d'une dangerosité telle qu'il est incompatible avec son maintien sur ce territoire.

**Au gré des réformes, la superposition du régime général de l'expulsion et des régimes particuliers a ainsi pu contribuer à rendre moins lisibles et moins cohérentes les règles en vigueur en matière d'expulsion des étrangers.** Les différents régimes applicables en matière d'expulsion sont présentés dans le tableau ci-dessous.

SYNTHÈSE DES DIFFÉRENTS RÉGIMES D'EXPULSION

Fondement de la décision d'expulsion	Décision d'expulsion « simple » (L. 631-1)	Décision d'expulsion en cas de régime de protection « relative » (L. 631-2)	Décision d'expulsion en cas de régime de protection « quasi-absolue » (L. 631-3)
<p><b>Catégories d'étrangers concernées</b></p>	<p>Toutes catégories d'étrangers majeurs <sup>(1)</sup> (à l'exception de celles mentionnées aux articles L. 631-2 et L. 631-3)</p>	<p>1° Étranger parent d'un enfant français mineur résidant en France <sup>(2)</sup></p> <p>2° Étranger marié depuis au moins trois ans avec un conjoint de nationalité française <sup>(3)</sup></p> <p>3° Étranger ayant sa résidence régulière en France depuis plus de dix ans <sup>(4)</sup></p> <p>4° Étranger titulaire d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle et dont le taux d'incapacité permanente est égal ou supérieur à 20 % (sous réserve que l'article L. 631-3 n'y fasse pas obstacle)</p>	<p>1° Étranger ayant sa résidence habituelle en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de treize ans</p> <p>2° Étranger résidant régulièrement en France depuis plus de vingt ans</p> <p>3° Étranger résidant régulièrement en France depuis plus de dix ans et marié depuis au moins quatre ans à un ressortissant français <sup>(7)</sup></p> <p>4° Étranger ayant sa résidence régulière en France depuis plus de dix ans et parent d'un enfant français mineur résidant en France <sup>(2)</sup></p> <p>5° Étranger titulaire d'une carte de séjour dite « étranger malade » <sup>(8)</sup></p>
<p><b>Motifs de la décision</b></p>	<p>Menace grave pour l'ordre public</p>	<p>Nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique</p>	<p>Comportements de nature</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'État,</li> <li>- dont la violation délibérée et d'une particulière gravité des principes de la République <sup>(9)</sup>,</li> <li>- ou liés à des activités à caractère terroriste,</li> <li>- ou constituant des actes de provocation explicite et délibérée à la discrimination, à la haine ou à la violence contre une personne déterminée ou un groupe de personnes</li> </ul>

<p><b>Exceptions à la protection</b></p>	<p>Sans objet</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Condamnation définitive pour des crimes ou des délits punis de trois ans ou plus d'emprisonnement</li> <li>- Les faits à l'origine de la décision d'expulsion ont été commis à l'encontre de son conjoint ou des enfants sur lesquels il exerce l'autorité parentale</li> <li>- Les faits à l'origine de la décision d'expulsion ont été commis à l'encontre du titulaire d'un mandat électif public ou de toute personne mentionnée aux 4° et 4° bis de l'article 222-12 du code pénal ainsi qu'à l'article 222-14-5 du même code <sup>(5)</sup>, dans l'exercice ou en raison de sa fonction</li> <li>- Étranger en situation irrégulière au regard du séjour <sup>(6)</sup></li> <li>- Vie en état de polygamie en France</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Condamnation définitive pour des crimes ou des délits punis de cinq ans ou plus d'emprisonnement ou de trois ans en réitération</li> <li>- Les faits à l'origine de la décision d'expulsion ont été commis à l'encontre de son conjoint ou des enfants sur lesquels il exerce l'autorité parentale</li> <li>- Les faits à l'origine de la décision d'expulsion ont été commis à l'encontre du titulaire d'un mandat électif public ou de toute personne mentionnée aux 4° et 4° bis de l'article 222-12 du code pénal ainsi qu'à l'article 222-14-5 du même code <sup>(5)</sup>, dans l'exercice ou en raison de sa fonction</li> <li>- Étranger en situation irrégulière au regard du séjour <sup>(6)</sup></li> <li>- Vie en état de polygamie en France</li> </ul>
--	-------------------	--	--

- (1) L'étranger mineur de dix-huit ans ne peut pas faire l'objet d'une décision d'expulsion en application de l'article L. 631-4 du CESEDA.
- (2) À condition qu'il établisse contribuer effectivement à l'entretien et à l'éducation de l'enfant dans les conditions prévues par l'article 371-2 du code civil depuis la naissance de celui-ci ou depuis au moins un an.
- (3) À condition que la communauté de vie n'ait pas cessé depuis le mariage et que le conjoint ait conservé la nationalité française.
- (4) Sauf s'il a été pendant toute cette période titulaire d'une carte de séjour temporaire ou pluriannuelle portant la mention " étudiant ".
- (5) Il s'agit des personnes suivantes : magistrat, juré, avocat, officier public ou ministériel, membre ou agent de la Cour pénale internationale, personne dépositaire de l'autorité publique, gardien assermenté d'immeubles ou de groupes d'immeubles ou agent exerçant pour le compte d'un bailleur des fonctions de gardiennage ou de surveillance des immeubles à usage d'habitation, enseignant ou tout membre des personnels travaillant dans les établissements d'enseignement scolaire, agent d'un exploitant de réseau de transport public de voyageurs ou personne chargée d'une mission de service public, professionnel de santé, militaire de la gendarmerie nationale, militaire déployé sur le territoire national dans le cadre des réquisitions prévues à l'article L. 1321-1 du code de la défense, fonctionnaire de la police nationale, agent de police municipale, garde champêtre, agent des douanes, sapeur-pompier professionnel ou volontaire, agent de l'administration pénitentiaire, dans la limite de six ans à compter de l'expiration du mandat, ancien titulaire d'un mandat électif public.
- (6) Sauf si cette irrégularité résulte d'une décision de retrait de titre de séjour en application de l'article L. 432-4 ou d'un refus de renouvellement sur le fondement de l'article L. 412-5 ou du 1° de l'article L. 432-3.
- (7) Mariage depuis quatre ans soit avec un ressortissant français ayant conservé la nationalité française, soit avec un ressortissant étranger relevant du 1°, à condition que la communauté de vie n'ait pas cessé depuis le mariage.
- (8) Résidant habituellement en France si son état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait avoir pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité et si, eu égard à l'offre de soins et aux caractéristiques du système de santé du pays de renvoi, il ne pourrait pas y bénéficier effectivement d'un traitement approprié.
- (9) Énoncés à l'article L. 412-7 du CESEDA.

Source : Assemblée nationale, commission des Lois

Il apparaît ainsi que la plupart des causes de dérogations à l'application des régimes de protection résultent du comportement pénal de l'étranger. Il peut également être relevé une certaine disparité dans la prise en compte de la dangerosité de ce comportement à la lumière des condamnations pénales prononcées à son encontre.

Les critères de levée des protections en considération du comportement pénal de l'étranger se fondent en effet soit sur le *quantum* de la peine encourue, soit sur la qualité de la victime des faits commis. Il a ainsi été fait le choix de lever les régimes de protection, indépendamment du *quantum* de la peine encourue, en cas de faits commis contre certaines personnes, notamment le conjoint, l'ascendant, l'enfant, le titulaire d'un mandat électif public ou une personne dépositaire de l'autorité publique à raison de l'exercice de leurs fonctions.

Il peut toutefois apparaître peu cohérent que la loi n'ait pas pris en compte d'autres types de vulnérabilité et n'ait pas choisi d'accorder une égale protection à d'autres personnes victimes à raison de l'exercice de leurs fonctions. À titre d'illustrations, lorsque les faits sont commis contre une personne exerçant une activité privée de sécurité, une victime se trouvant dans une situation de particulière vulnérabilité, pouvant résulter par exemple d'un état de grossesse, ou en état de sujétion psychologique ou physique, la protection contre l'expulsion n'est pas levée.

Cet écueil résulte du **choix de maintenir les régimes de protection tout en multipliant les exceptions à leur application sans permettre de prendre en compte de manière globale la dangerosité** réelle révélée par le comportement délinquant adopté par l'étranger.

Cette approche rend impossible la levée des protections dans un certain nombre de situations dans lesquelles les faits commis dénotent d'une certaine gravité, à l'instar par exemple de l'atteinte à la vie privée punie par l'article 226-3-1 du code pénal, de l'outrage sexiste et sexuel réprimé par l'article 222-33-1-1 du même code, ou encore du harcèlement sexuel prévu à l'article 222-33.

**Il en résulte une forme d'incohérence dans l'application de ces régimes protecteurs, ce qui milite pour leur abrogation au profit de règles strictes et uniformes d'application générale.**

**Par ailleurs, aucune dérogation n'est prévue pour lever la protection absolue contre l'expulsion applicable aux étrangers mineurs de moins de dix-huit ans** en vertu de l'article L. 631-4 du CESEDA. Ce choix du législateur peut interroger. En effet, le principe d'intérêt supérieur de l'enfant, notamment issu de la Convention de New-York du 26 janvier 1990 sur les droits de l'enfant, ne fait pas systématiquement obstacle à l'éloignement des mineurs. Ainsi, la directive européenne n° 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays

tiers en séjour irrégulier, dite « directive retour », permet l'éloignement des mineurs isolés sous réserve de la prise en compte de leur état de vulnérabilité <sup>(1)</sup>.

***b. Le régime spécifique de l'expulsion applicable aux citoyens de l'Union européenne, aux ressortissants des États parties à l'accord sur l'Espace économique européen et de la Confédération Suisse ainsi que les membres de leurs familles***

Certains citoyens européens ainsi que les membres de leurs familles bénéficient d'un régime particulier de protection contre les mesures d'éloignement.

Ce régime est issu des dispositions de la directive n° 2004/38/CE 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.

En vertu de ces dispositions, un citoyen de l'Union européenne, un ressortissant de l'un des États parties à l'accord sur l'Espace économique européen et de la Confédération Suisse et les membres de sa famille ne peuvent faire l'objet d'une expulsion que lorsque l'autorité administrative peut établir un « *comportement personnel qui représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société* ». Cette formulation induit ainsi un seuil de gravité supérieur à la seule menace grave pour l'ordre public prévue par l'article L. 631-1 du CESEDA.

En outre, l'article 28 de la directive dispose que l'autorité administrative doit tenir compte « *de la durée du séjour de l'intéressé sur son territoire, de son âge, de son état de santé, de sa situation familiale et économique, de son intégration sociale et culturelle dans l'État membre d'accueil et de l'intensité de ses liens avec son pays d'origine.* »

Ces exigences européennes ont été transposées en droit interne et codifiées au sein du livre II du CESEDA, notamment à son article L. 252-1.

En outre, l'article L. 252-2 fixe le régime applicable en matière d'expulsion aux citoyens européennes et leur famille qui résident régulièrement en France depuis dix ans. Ceux-ci bénéficient d'un seuil de protection supplémentaire dès lors qu'ils ne peuvent être l'objet d'une décision d'expulsion qu'en cas de « *nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique* ».

***c. Le régime d'exécution et d'abrogation de l'arrêté d'expulsion***

La mesure d'expulsion est valable sans limitation de durée et interdit tout retour en France. Elle peut être exécutée d'office selon les dispositions des articles L. 722-1 à L. 722-5 du CESEDA.

---

(1) L'article 10 de la directive prévoit notamment qu'avant d'éloigner un mineur non accompagné, les États membres s'assurent qu'il sera remis à un membre de sa famille, à un tuteur désigné ou à des structures d'accueil adéquates dans l'État de retour.

Le régime de l'abrogation de la décision d'expulsion est fixé aux articles L. 632-3 à L. 632-7 du même code et diffère du droit commun régi par le code des relations entre le public et l'administration.

En vertu de ces dispositions, la personne concernée par la mesure d'expulsion peut demander son abrogation à l'autorité qui a édicté l'arrêté d'expulsion. Cette demande n'est recevable que si la personne qui fait l'objet de l'arrêté réside hors de France, sauf dans l'hypothèse où elle fait l'objet d'une peine d'emprisonnement ou d'une assignation à résidence, ou si cette demande est effectuée à l'issue d'un délai de cinq ans après l'édition de la mesure.

Dans le cadre de cette dernière hypothèse, un avis de la commission départementale de l'expulsion est requis et, même si l'étranger s'est maintenu irrégulièrement en France, l'autorité doit tenir compte de l'évolution de la menace pour l'ordre public, des changements intervenus dans la situation personnelle et familiale et des garanties de réinsertions professionnelles ou sociales de l'intéressé.

Même en l'absence de demande émanant de l'étranger, l'administration est tenue de procéder au réexamen d'office de la mesure d'abrogation tous les cinq ans. Elle peut en outre décider de son abrogation à tout moment.

## 2. Les dispositions de la proposition de loi

L'article premier de la proposition de loi unifie le régime de l'expulsion pour tous les étrangers majeurs en **supprimant les protections existantes à l'égard de certaines catégories d'étrangers** et en alignant le régime applicable aux étrangers citoyens de l'Union européenne ainsi qu'aux membres de leur famille sur le droit commun. Il prévoit en outre un régime particulier pour les étrangers mineurs de plus de seize ans.

La réécriture de l'article L. 631-1 du CESEDA clarifie le cadre légal applicable aux décisions d'expulsion prises à l'égard des étrangers majeurs en prévoyant un régime unique fondé sur une précision du critère de la menace grave pour l'ordre public.

D'une part, **l'expulsion est rendue obligatoire** à chaque fois que le critère légal de la menace grave pour l'ordre public est rempli. L'autorité administrative se trouve ainsi en situation de compétence liée dès lors qu'elle constate que la présence en France de l'étranger en cause constitue une telle menace.

D'autre part, ces nouvelles dispositions clarifient les conditions dans lesquelles le critère de la menace grave pour l'ordre public doit être apprécié. Elles précisent que **cette menace est notamment constituée en considération du comportement pénal de l'étranger, lorsque ce dernier a fait l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou un délit puni d'une peine d'au moins trois ans d'emprisonnement.**

Pour assurer la solidité juridique de ces dispositions, le seuil de gravité des infractions retenu, à savoir les crimes et les délits punis d'une peine d'au moins trois ans d'emprisonnement, n'a pas été abaissé par rapport à celui retenu par la loi du 26 janvier 2024, dont les dispositions ont été déclarées conformes à la Constitution <sup>(1)</sup>.

De plus, **le choix a été fait de ne pas rigidifier la définition du critère de la menace grave pour l'ordre public mais de seulement fixer dans la loi des lignes directrices devant guider l'appréciation de l'autorité administrative.** C'est la raison pour laquelle la menace grave pour l'ordre public peut également être constituée par l'adoption d'autres comportements révélant la dangerosité particulière de l'étranger en cause.

Les régimes de protection bénéficiant à certaines catégories d'étrangers sont supprimés, par la réécriture de l'article L. 631-2 et l'abrogation de l'article L. 631-3 du CESEDA .

De même, le régime protecteur plus favorable applicable aux citoyens de l'Union européenne, aux ressortissants des États parties à l'accord sur l'Espace économique européen et de la Confédération Suisse ainsi que les membres de leurs familles est supprimé via la réécriture de l'article L. 252-1 et l'abrogation de l'article L. 252-1.

De ce fait, il n'existe plus qu'un régime d'expulsion applicable aux étrangers majeurs.

Le nouvel article L. 631-2 du CESEDA prévoit un **régime spécial applicable aux étrangers mineurs âgés de plus de seize ans**. Ces nouvelles dispositions aménagent la possibilité d'expulser des étrangers mineurs de seize à dix-huit ans. Par cohérence, les dispositions de l'article L. 631-4, qui empêchaient jusqu'alors l'expulsion des étrangers mineurs, sont abrogées.

Pour préserver l'équilibre de cette nouvelle disposition en considération du but légitime qu'elle poursuit, l'autorité administrative n'est tenue d'expulser un étranger mineur âgé de plus de seize ans qu'en cas de comportements de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'État ou liés à des activités à caractère terroriste.

Le régime d'expulsion applicable aux mineurs est donc plus strict et encadré par deux limites à son application, pour garantir la proportionnalité du dispositif :

– Une limite d'âge : seuls les mineurs âgés de plus de seize ans peuvent faire l'objet d'une décision d'expulsion. Les étrangers mineurs âgés de moins de seize ans continuent quant à eux de bénéficier d'une protection absolue contre l'expulsion.

---

(1) *Décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024, Loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, parag 117 à 120.*

– Un critère de gravité renforcée : à la différence du régime applicable aux étrangers majeurs, il ne suffit pas que la présence en France de l'étranger mineur constitue une menace grave à l'ordre public pour qu'il fasse l'objet d'une décision d'expulsion. Pour prendre en compte l'intérêt particulier de l'enfant et la singularité de sa situation compte tenu de sa minorité, l'autorité administrative n'est tenue de l'expulser qu'en cas de comportements de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'État ou liés à des activités à caractère terroriste.

En outre, les **dispositions relatives à l'abrogation de l'arrêté d'expulsion**, qui permettaient notamment à l'étranger d'obtenir de droit le réexamen de la mesure à l'issue d'un délai de cinq années après son édicton, et cela même qu'il s'était maintenu irrégulièrement sur le territoire pendant cette période, sont supprimées via l'abrogation des articles L. 632-3 à L. 632-7 du CESEDA.

L'article premier procède enfin à plusieurs mesures de coordinations en supprimant les dispositions du CESEDA qui renvoyaient aux protections contre l'expulsion aux articles L. 253-1, L. 439-19, L. 426-4, L. 432-12, L. 630-1, L. 651-7-1, L. 731-5, L. 754-1, L. 754-3 et L. 773-11.

Enfin, il effectue les coordinations nécessaires aux articles L. 652-1, L. 653-1, L. 654-1, L. 655-1, L. 656-1 du même code pour permettre l'application des nouvelles dispositions dans les collectivités d'Outre-mer régies par le principe de spécialité législative et en Nouvelle-Calédonie.

\*

\* \*

## *Article 2*

### **Création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs**

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 2 prévoit un **gage financier** destiné à garantir la recevabilité de la proposition de loi lors de son dépôt.