

**Proposition de loi (n° 354) visant à assouplir les conditions d'expulsion des étrangers constituant une menace grave pour l'ordre public**

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur,  
M. Mansour Kamardine

22 novembre 2022

MESDAMES, MESSIEURS,

L'expulsion est une décision administrative pouvant être prise par le préfet ou le ministre de l'Intérieur à l'encontre d'un étranger, en situation régulière ou irrégulière, qui représente une menace grave pour l'ordre public.

Par dérogation, lorsque l'étranger dispose d'attaches particulièrement fortes avec la France, en raison de sa situation familiale notamment, notre droit prévoit un régime de protection en application duquel l'expulsion ne peut être prononcée qu'en raison de considérations supérieures d'ordre public : par exemple une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique, des comportements de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'État, ou liés à des activités à caractère terroriste.

Les articles L. 631-1, L. 631-2 et L. 631-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) instaurent ainsi plusieurs régimes d'expulsion. Ils correspondent à trois seuils de niveau de menace requis pour prononcer une expulsion, en fonction de la situation de l'étranger concerné.

La mesure d'expulsion est entourée d'un certain nombre d'obligations procédurales, qui reconnaissent à l'étranger des garanties substantielles en matière de transmission d'informations et de respect du contradictoire avec l'autorité administrative. La mesure d'expulsion peut également, et naturellement, faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ou d'un référé.

Déposée par notre collègue Olivier Marleix et soixante-et-un cosignataires, la présente proposition de loi a été inscrite à l'ordre du jour de la journée réservée au groupe Les Républicains en application de l'avant-dernier alinéa de l'article 48 de la Constitution.

Ce texte vise à redessiner les frontières entre les trois régimes, afin d'assouplir les conditions d'expulsion des étrangers représentant une menace grave pour l'ordre public, en augmentant le champ des catégories d'étrangers concernés.

Relèveraient dès lors, par exemple, de ce premier régime d'expulsion : l'étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de vingt ans, celui qui réside régulièrement depuis plus de dix ans et est marié depuis au moins quatre ans avec un conjoint de nationalité française, à condition que la communauté de vie

n'ait pas cessé depuis le mariage, ou encore celui qui est titulaire d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle servie par un organisme français et dont le taux d'incapacité permanente est égal ou supérieur à 20 %. Actuellement, ces étrangers font partie des catégories protégées en application des articles L. 631-2 et L. 631-3 du CESEDA.

Certaines catégories d'étrangers conserveraient toutefois leur régime de protection actuel – parmi lesquelles l'étranger père ou mère d'un enfant français mineur résident en France, sous certaines conditions, et l'étranger 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 s'il ne pourrait bénéficier d'un traitement approprié dans son pays de renvoi.

En tout état de cause, si les dispositions du présent texte étaient adoptées, il reviendrait à l'autorité et au juge administratifs en cas de contentieux de déterminer, au cas par cas, si l'étranger pourrait faire l'objet d'une mesure d'expulsion, en fonction du risque qu'il représente, de sa situation et de l'intensité de ses liens avec la France.

L'évolution juridique proposée dans le cadre de la présente proposition de loi permettrait de rééquilibrer notre arsenal juridique. La nouvelle ligne qu'elle trace entre notre tradition d'accueil des étrangers, qu'il faut conserver et cultiver, d'une part, et l'objectif de garantir la sécurité de nos concitoyens et l'ordre public, d'autre part, répond à une impérieuse nécessité. Même lorsqu'il dispose de fortes attaches avec la France et qu'il y séjourne depuis un nombre significatif d'années, le ressortissant étranger devrait demeurer respectueux de l'ordre public s'il souhaite pouvoir se maintenir sur notre territoire. Il existe en effet, pour reprendre les termes de Denis Piveteau, conseiller d'État, « *quelques bornes qu'il faut en principe ne pas dépasser* », même s'agissant d'un étranger entretenant des liens personnels très forts avec la France <sup>(1)</sup>. Cette profonde conviction irrigue la présente proposition de loi.

Votre rapporteur se réjouit que le Gouvernement partage son ambition. Le ministre de l'Intérieur indiquait en effet à notre Commission, le 18 octobre dernier : « *nous proposerons la suppression de l'interdiction de la double peine et de tous les empêchements d'expulsion. Nous estimons le nombre des personnes que nous pourrions expulser à 4 000 personnes par an, si nous n'avions pas dans notre droit ces règles visant l'arrivée avant 13 ans sur le territoire national ou concernant les personnes mariées à un Français* ».

Sur ces 4 000 personnes qui auraient pu être expulsées sans ces restrictions juridiques, ce sont seulement 246 d'entre elles qui ont fait l'objet d'une telle décision en 2020. *In fine*, 124 décisions ont été effectivement exécutées. La modestie de ces chiffres doit collectivement nous préoccuper, et nous inviter à faire évoluer le dispositif.

---

(1) Cité par Vincent Tchen dans *Droit des étrangers*, 2<sup>ème</sup> édition, LexisNexis, 2022 ; Dr. Adm, 1997, comm. 19.

Pleinement conscient des tensions et des clivages qui traversent le thème de ce texte, votre rapporteur formule le vœu que notre Commission se montrera réceptive aux dispositions mesurées et circonscrites qu'il contient.

\*

\* \*

## EXAMEN DE L'ARTICLE

### *Article unique*

(art. L. 631-2 et art. L. 631-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)

### **Élargissement des catégories d'étrangers pouvant faire l'objet d'une expulsion pour menace grave pour l'ordre public**

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

L'article élargit le champ des catégories d'étrangers pouvant faire l'objet d'une expulsion pour menace grave pour l'ordre public en application de l'article L. 631-1 du CESEDA. Il réduit, pour ce faire, celui des catégories d'étrangers bénéficiant d'une protection en application des articles L. 631-2 et L. 631-3 du même code.

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

L'article L. 631-2 a été modifié par l'article 25 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, qui dispose que l'étranger dans l'une des situations mentionnées dans l'article peut, par dérogation, faire l'objet d'une décision d'expulsion s'il vit en France en état de polygamie.

L'article L. 631-3 a été modifié par l'article 25 de la même loi, aux mêmes fins.

## I. L'ÉTAT DU DROIT

### A. DROIT DES ÉTRANGERS ET MENACE POUR L'ORDRE PUBLIC

#### 1. Historique du droit des étrangers en matière d'expulsion sur le fondement de l'ordre public

L'expulsion des étrangers représentant une menace pour l'ordre public est un dispositif ancien. Une loi de 1849 donne pour la première fois au ministre de l'Intérieur le pouvoir d'expulser des étrangers. L'expulsion se pratique alors par arrêté non motivé, et non susceptible de recours <sup>(1)</sup>.

En 1938, un décret-loi est pris sur la police des étrangers. Il s'agit du premier texte ayant pour objet d'instaurer des règles cohérentes sur le séjour, le travail et l'éloignement des étrangers présents sur notre sol. L'objectif est précisé dans son exposé des motifs, qui révèle un souci « *de la sécurité nationale, de l'économie générale du pays et de la protection de l'ordre public* ».

Par la suite, l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France opère un rééquilibrage entre

---

(1) *L'expulsion de l'étranger et le droit à mener une vie familiale et normale*, Gwenaëlle Durand et Delphine Delebois, Revue juridique de l'Ouest, 1999.

les considérations d'ordre public et une logique tendant à la « *création d'un corpus de règles propres, caractérisés par des critères qui, s'ils sont satisfaits, conduisent à l'obtention de droits* »<sup>(1)</sup>. Cette ordonnance instaure ainsi une première typologie de titres de séjour et crée l'Office national d'immigration.

Progressivement, la question du séjour devient quantitativement plus importante dans notre droit, à la défaveur des considérations d'ordre public – qu'il s'agisse du volume des textes ou du contentieux<sup>(2)</sup>.

En 1981<sup>(3)</sup>, la loi confie au juge judiciaire et non plus à l'autorité administrative la compétence de reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière : d'après la doctrine, il s'agissait d'une « *manière on ne peut plus claire de signifier que l'on sort ici la question de l'ordre public pour entrer dans le domaine de protection de la liberté individuelle* »<sup>(4)</sup>.

En 1986<sup>(5)</sup>, le législateur confie de nouveau à l'autorité administrative compétence pour l'ensemble des mesures d'éloignement, en créant une distinction entre l'expulsion pour menace grave pour l'ordre public, au cœur de la présente proposition de loi, et la reconduite à la frontière, prononcée à l'encontre des étrangers en situation irrégulière et représentant une menace « simple » pour l'ordre public.

Enfin, en 2003<sup>(6)</sup>, la loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité est venue modifier les articles 25 et 26 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, pour renforcer la liste des catégories d'étrangers ne pouvant pas faire l'objet d'un arrêté d'expulsion pour une seule « menace grave à l'ordre public », mais pour lesquels un niveau supérieur de menace doit être caractérisé (cf. *infra*).

C'est essentiellement sur cette dernière évolution juridique que votre rapporteur propose de revenir.

---

(1) *L'ordre public et les migrations*, Archives de philosophie du droit 2015/1, Tome 58, Luc Derepas, 2015.

(2) *Ibid.*

(3) *Loi n° 81-973 du 29 octobre 1981 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.*

(4) *L'ordre public et les migrations*, Archives de philosophie du droit 2015/1, Tome 58, Luc Derepas, 2015.

(5) *Loi n° 86-1025 du 9 septembre 1986 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.*

(6) *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.*

## 2. Le régime contemporain de l'expulsion pour menace grave à l'ordre public

### Les différentes mesures de départ forcé

L'expulsion pour motif d'ordre public est une mesure parmi d'autres de départ forcé. Le droit des étrangers français offre, en effet, un spectre large de mesures de départ forcé, que le présent encadré ne prétend pas énumérer de manière exhaustive (refus d'entrée, reconduite à la frontière, *etc.*). Ces mesures ont toute en commun de rétablir une situation de légalité ou de prévenir une menace caractérisée à l'ordre public.

— **L'obligation de quitter le territoire français (OQTF) pour menace à l'ordre public** (article L. 611-1 du CESEDA) : au sein du dispositif de l'OQTF existe un motif permettant d'autoriser l'éloignement de l'étranger qui ne réside pas régulièrement en France depuis plus de trois mois et dont le comportement représente une « menace pour l'ordre public ». L'autorité administrative peut alors obliger l'étranger à quitter le territoire français.

— **L'interdiction judiciaire du territoire français** (titre IV du livre VI du CESEDA et articles L. 131-30 et suivants du code pénal) : elle est prononcée par principe à titre complémentaire à une sanction pénale. Environ 200 infractions peuvent entraîner une telle interdiction, qui permet de bannir l'étranger du territoire français pour prévenir la réitération d'un comportement. À la différence de l'expulsion, cette interdiction peut être prononcée pour une durée limitée. L'interdiction judiciaire du territoire entraîne de plein droit l'éloignement du condamné, le cas échéant, à l'expiration de sa peine d'emprisonnement ou de réclusion.

— **L'expulsion** (articles L. 631-1 et suivants du CESEDA) : il s'agit de la mesure qui fait l'objet de la présente proposition de loi, et qui est détaillée *infra*.

L'expulsion est une mesure administrative qui vise à éloigner un ressortissant étranger du territoire. La décision est prise par le préfet du lieu de résidence de l'étranger : il s'agit alors d'un arrêté préfectoral d'expulsion (APE). En cas d'urgence absolue, ou si l'étranger est protégé <sup>(1)</sup>, la décision est prise par le ministère de l'Intérieur et il s'agit d'un arrêté ministériel d'expulsion (AME). À Mayotte, toutefois, en application de l'article R. 651-10 du CESEDA et en raison de la situation migratoire propre au département, les mesures d'expulsion à l'encontre des bénéficiaires d'un régime protection sont prononcées par le représentant de l'État <sup>(2)</sup>.

Si une décision d'expulsion est prise, l'étranger est renvoyé, si nécessaire par la contrainte, hors de France. Il peut être, à cette occasion, placé en rétention administrative ou assigné à résidence dans l'attente de la mise à exécution de l'arrêté.

Lorsque la mesure d'expulsion est exécutée, l'étranger est renvoyé dans le pays dont il a la nationalité, dans le pays qui lui a délivré un document de voyage en cours de validité ou dans tout autre pays dans lequel il peut légalement séjourner,

---

(1) C'est-à-dire en application des articles L. 631-2 et L. 631-3 du CESEDA.

(2) Cette dérogation vaut également pour les autres collectivités ultramarines.

avec l'accord de cet État. Le préfet de département et, à Paris, le préfet de police sont compétents pour fixer le pays de renvoi d'un étranger <sup>(1)</sup>. Lorsqu'il est à l'origine de la décision d'expulsion, le ministre de l'intérieur est compétent <sup>(2)</sup>.

L'expulsion est un acte à effet continu. Il en résulte que l'étranger qui en est frappé a interdiction de revenir sur le territoire national, sous peine de sanctions pénales. La seule possibilité pour mettre fin à ces effets consiste à obtenir une décision d'abrogation de ladite décision, qui peut survenir à tout moment <sup>(3)</sup>.

Il est à noter qu'un mineur étranger ne peut faire l'objet d'aucune mesure d'expulsion.

### 3. Un dispositif peu utilisé par l'autorité administrative

- *Le nombre d'arrêtés d'expulsion*

#### NOMBRE D'ARRÊTÉS D'EXPULSION POUR MOTIF D'ORDRE PUBLIC PRIS ENTRE 1995 ET 2021

	1995	1996		2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre d'arrêtés <b>préfectoraux</b> d'expulsion pris sur le fondement de l'article L. 631-1	/	/		160	225	243	247	204	292
Nombre d'arrêtés <b>ministériels</b> d'expulsion pris sur le fondement de l'article L. 631-1, en urgence absolue	/	/		14	14	4	12	14	19
<i>Sous-total article L. 631-1</i>	/	/		174	239	247	259	218	311
Nombre d'arrêtés <b>ministériels</b> d'expulsion pris sur le fondement de l'article L. 631-2	/	/		7	2	8	5	10	11
Nombre d'arrêtés <b>ministériels</b> d'expulsion pris sur le fondement de l'article L. 631-3	/	/		19	17	9	16	18	22
<b>Total</b>	<b>1 026</b>	<b>1 166</b>		<b>200</b>	<b>258</b>	<b>264</b>	<b>280</b>	<b>246</b>	<b>344</b>

Source : Rapport n° 949 fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration et au séjour des étrangers en France, M. Thierry Mariani, Assemblée nationale, XIIème législature, 24 juin 2003 et chiffres transmis par le ministère de l'Intérieur.

Les chiffres ci-après illustrent la situation particulière de l'Île-de-France :

(1) Article R. 721-2 du CESEDA.

(2) Article R. 721-3 du CESEDA.

(3) Article L. 632-3 du CESEDA.

**NOMBRE D'ARRÊTÉS PRÉFECTORAUX D'EXPULSION POUR MOTIF D'ORDRE PUBLIC  
PRIS EN ÎLE-DE-FRANCE ENTRE 2019 ET AUJOURD'HUI**

	2019	2020	2021	2022 (jusqu'au 13 novembre)
Arrêtés préfectoraux d'expulsion	31	24	50	40

Source : chiffres transmis par la préfecture de police de Paris.

La modestie de ces chiffres illustre à elle seule toute la nécessité d'un assouplissement du dispositif de l'expulsion pour menace grave à l'ordre public.

- *Le nombre d'expulsions exécutées*

Le nombre d'arrêtés d'expulsion effectivement exécutés est plus préoccupant encore :

**EXÉCUTION DES ARRÊTÉS D'EXPULSION EN FRANCE ENTRE 2016 ET 2020**

	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre d'expulsions exécutées	139 sur 200	210 sur 258	207 sur 264	234 sur 280	124 sur 246

Source : chiffres transmis par le ministère de l'Intérieur.

Le ministère de l'Intérieur attire l'attention de votre rapporteur sur le fait que les mesures exécutées durant une année ne correspondent pas nécessairement aux mesures prononcées au cours de la même année – par exemple, certaines personnes incarcérées ne peuvent être effectivement expulsées qu'à l'issue de leur peine d'emprisonnement.

Le tableau ci-après présente la situation singulière de l'Île-de-France :

**EXÉCUTION DES ARRÊTÉS D'EXPULSION EN ÎLE-DE-FRANCE**

	2019	2020	2021	2022 (jusqu'au 13 novembre)
Arrêtés préfectoraux d'expulsion exécutés	12 sur 31	9 sur 24	6 sur 50	16 sur 40

Source : chiffres transmis par la préfecture de police de Paris.

**B. LES TROIS RÉGIME D'EXPULSION DES ARTICLES L. 631-1 ET SUIVANTS DU CESEDA**

Le régime de l'expulsion « simple », prévu à l'article L. 631-1 du CESEDA, permet d'expulser un étranger dès lors qu'il représente une « menace grave pour l'ordre public ». Les articles L. 631-2 et L. 631-3 établissent une liste d'étrangers protégés de ce régime « simple », pour lesquels l'expulsion ne peut être prononcée que pour respectivement une « nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou pour

*la sécurité publique » et des « comportements de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'État, 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 ».*

#### **1. Le régime de l'expulsion « simple » prévu par l'article L. 631-1 du CESEDA**

En application de 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, sous réserve des conditions propres aux étrangers mentionnées aux articles L. 631-2 et L. 631-3 (cf. *infra*).

L'article L. 631-1 constitue le premier niveau d'expulsion, usuellement qualifiée d'expulsion « simple ».

Cette dernière requiert que l'étranger concerné constitue une menace « grave » pour l'ordre public.

### La notion de menace grave pour l'ordre public

La notion n'est pas définie par un texte qui égrènerait les différents actes ou agissements susceptibles de la caractériser. « *Apprécié de manière empirique, ce seuil dépend de variables de temps et de lieu qui compromettent tout effort de systématisation* »<sup>(1)</sup>.

La menace grave pour l'ordre public peut valablement être fondée sur des actes portant atteinte à l'intégrité physique des personnes, révélant ainsi la dangerosité de l'individu. Elle présuppose ainsi un certain seuil de gravité. Le trafic de stupéfiants peut, par exemple, être considéré comme constituant une menace grave pour l'ordre public. En revanche, les infractions de moindre gravité (racolage, non-représentation d'enfants, infraction à la législation sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers, succession de condamnation pour des peines de prison inférieures à une année) ne révèlent aucune menace grave contre l'ordre public<sup>(2)</sup>.

Pour fonder son appréciation, l'administration appréhende l'ensemble du comportement de l'intéressé. Une gravité croissante des actes commis ou de la récidive constituent ainsi des éléments déterminants d'appréciation.

La notion est appréciée indépendamment de l'existence de condamnations pénales, bien que ces dernières constituent fréquemment la justification essentielle de la mesure. Cette déconnexion des deux notions s'explique par le caractère préventif de la mesure d'expulsion : les infractions pénales commises par l'étranger concerné ne peuvent, dès lors, être considérées comme nécessaires ou suffisantes. Dans la même logique, le fait qu'un étranger ait purgé une peine pour laquelle il a été condamné ne s'oppose pas au prononcé d'une mesure d'expulsion.

Si l'administration bénéficie d'une certaine latitude pour apprécier des faits qui ne relèvent pas d'une condamnation pénale, elle doit toutefois « *rappporter des éléments de preuve et ne peut pas simplement invoquer un risque imprécis* »<sup>(3)</sup>.

Exemples jurisprudentiels de caractérisation de la menace grave pour l'ordre public :

- un étranger condamné à 30 ans de réclusion criminelle pour assassinat de son épouse, en libération conditionnelle (tribunal administratif de Marseille, 26 juin 2012, n° 10MA02653) ;
- un étranger ayant commis des viols avec violence (Conseil d'État, 12 sept. 1994) ;
- un étranger ayant fait l'objet d'une peine d'emprisonnement de huit ans pour viol sur une personne vulnérable et présentant un risque sérieux de récidive (tribunal administratif de Bordeaux, 30 juil. 2009, n° 08BX03293) ;
- un étranger ayant commis des actes de terrorisme hors du territoire national contre des ressortissants français (tribunal administratif de Lille, 10 nov. 1994).

## 2. Le régime de protection relative prévu par l'article L. 631-2 du CESEDA

Certaines catégories d'étrangers sont aujourd'hui protégées de l'expulsion prévue à l'article L. 631-1 du CESEDA. L'existence de régimes distincts repose sur l'idée que le seuil de gravité tolérable doit varier en fonction du degré d'intégration

(1) *Droit des étrangers*, 2<sup>ème</sup> édition, LexisNexis, Vincent Tchen, 2022.

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

(3) *Droit des étrangers*, 2<sup>ème</sup> édition, LexisNexis, Vincent Tchen, 2022.

de l'étranger : ses liens personnels et familiaux en France, ceux avec son pays d'origine, *etc.* Plus l'étranger dispose de liens fort avec la France, plus la menace qu'il représente permettant de justifier son expulsion doit être importante.

L'article L. 631-2 du CESEDA protège en conséquence les catégories d'étrangers mentionnés de l'expulsion de l'article L. 631-1 du même code. Il dispose que les étrangers ne peuvent faire l'objet d'une décision d'expulsion que si celle-ci constitue une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique, et sous réserve que l'article L. 631-3 n'y fasse obstacle, et s'ils se trouvent dans l'une des quatre situations suivantes :

— l'étranger qui est père ou mère d'un enfant français mineur résidant en France, à condition d'établir que l'étranger contribue effectivement à l'entretien ou à l'éducation de l'enfant <sup>(1)</sup> ;

— l'étranger marié depuis au moins trois ans avec un conjoint de nationalité française, à condition que la communauté de vie n'ait pas cessé depuis le mariage et que le conjoint ait conservé la nationalité française ;

— l'étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de dix ans, sauf s'il a été, pendant toute cette période, titulaire d'une carte de séjour temporaire ou pluriannuelle portant la mention « étudiant » ;

— l'étranger titulaire d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle servie par un organisme français et dont le taux d'incapacité permanente est égal ou supérieur à 20 %.

---

(1) Dans les conditions prévues par l'article 371-2 du code civil depuis de la naissance de celui-ci ou depuis au moins un an.

### **La notion de nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique**

La notion de nécessité impérieuse constitue un niveau de gravité supérieur à celui de la menace grave pour l'ordre public. Elle ne fait l'objet d'aucune définition légale et apparaît pour la première fois dans la loi n° 81-973 du 29 octobre 1981 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. Elle vise alors essentiellement les terroristes, espions et trafiquants de drogue. Son champ s'est ensuite élargi à l'ensemble des actes portant atteinte à l'intégrité et à la sécurité des personnes, bien qu'aucune liste des infractions ou comportements susceptibles d'être qualifiés comme tels n'existe. La notion se déduit, dans la pratique, de la gravité des faits.

De la même manière que pour la menace grave pour l'ordre public (cf. *supra*), les infractions pénales ne sont une condition ni nécessaire, ni suffisante pour permettre ce type d'expulsion.

Voici une liste d'exemples issus de la jurisprudence administrative :

- un étranger ayant apporté, par le prêt d'un local, un soutien logistique à un groupe prônant l'action armée (*tribunal administratif de Lille, 25 oct. 1994*) ;
- un étranger ayant participé activement à un trafic de stupéfiants (*Conseil d'État, 24 mai 1985, Min. Intérieur c/ Allaf*) ;
- un étranger ayant participé à des activités terroristes (*Conseil d'État, 13 nov. 1985, Min. Intérieur c/ Barrutiabengoa Zabarte*) ;
- un étranger ayant commis un viol en réunion sur une mineure de 15 ans (*Conseil d'État, 22 sept. 1997, Min. Intérieur c/ Ahmed X*) ;
- faits de séquestration et de détention accompagnés d'actes de barbarie commis par un étranger vivant en France depuis plus de 15 ans, marié avec une Française et disant ne plus avoir d'attaches dans son pays d'origine (*Conseil d'État, 3 mai 2004, Min. Intérieur c/ Djilali X*),
- un étranger s'étant rendu coupable d'espionnage (*Conseil d'État, 6 mai 1988, Abdul*).

Par dérogation, l'étranger dans l'une de ces situations peut faire l'objet d'une décision d'expulsion en application de l'article L. 631-1 s'il a été condamné définitivement à une peine d'emprisonnement ferme au moins égale à cinq ans.

L'étranger dans l'une de ces situations peut également faire l'objet d'une décision d'expulsion s'il vit en France en état de polygamie.

### **3. Le régime de protection quasi-absolue prévu par l'article L. 631-3 du CESEDA**

En application de l'article L. 631-3 du CESEDA, l'étranger relevant de l'une des catégories ci-après ne peut faire l'objet d'une décision d'expulsion qu'en cas de comportements de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'État, 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 <sup>(1)</sup> :

— étranger qui justifie par tous moyens résider habituellement en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de treize ans ;

— étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de vingt ans ;

— étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de dix ans et qui est marié, depuis au moins quatre ans, soit avec un ressortissant français ayant conservé la nationalité française, soit avec un ressortissant étranger relevant de la première situation, à condition que la communauté de vie n'ait pas cessée depuis le mariage ;

— étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de dix ans et qui est père ou mère d'un enfant français mineur résidant en France, 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 ;

— étranger 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.

Dans cette dernière hypothèse et depuis le décret n° 2016-1457 du 28 octobre 2016, l'appréciation de l'état de santé est confiée à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

Il s'agit du troisième niveau d'expulsion, qui concerne les étrangers les mieux intégrés dans la société française et pour lesquels le niveau de menace doit être le plus élevé pour prendre un arrêté d'expulsion. Il s'agit d'une protection quasi-absolue qui est conférée à ces publics, tant la caractérisation de cette menace est malaisée.

---

(1) Avant 2006, la loi mentionnait de manière plus restrictive uniquement les comportements « constituant des actes de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence en raison de l'origine ou de la religion des personnes ».

### **La notion de comportements de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'État**

Cette notion n'est pas davantage que les deux précédentes définie par les textes.

Elle peut néanmoins être rapprochée des articles 410-1 et suivants du code pénal, aux termes desquels les intérêts fondamentaux de la nation s'entendent « *de son indépendance, de l'intégrité de son territoire, de sa sécurité, de la forme républicaine de ses institutions, des moyens de sa défense et de sa diplomatie, de la sauvegarde de sa population en France à l'étranger, de l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement et des éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique et de son patrimoine culturel* »<sup>(1)</sup>.

Exemples jurisprudentiels :

- imam auteur de prêches antisémites et d'appels à la violence dans plusieurs mosquées de la région parisienne (CE, 1<sup>er</sup> avril 2015, n° 398181) ;
- responsable religieux en France d'un mouvement islamique extrémiste prônant le recours à la violence et à l'action terroriste, qui tient régulièrement des propos attentatoires aux principes fondamentaux de la République qui incitent à la discrimination ou à la haine contre les populations non musulmanes (TA Paris, 26 juin 2009).

Par dérogation, l'étranger dans l'une ou l'autre des situations mentionnées dans cet article peut faire l'objet d'une décision d'expulsion s'il vit en France en état de polygamie.

L'étranger mentionné à la troisième et quatrième situation (situation maritale ou de paternité d'enfant mineur) peut faire l'objet d'une décision d'expulsion lorsque les faits à l'origine de la décision d'expulsion ont été commis à l'encontre de son conjoint ou de ses enfants ou de tout enfant sur lequel il exerce l'autorité parentale.

De même, la circonstance que l'étranger concerné ait été condamné définitivement à une peine d'emprisonnement ferme au moins égale à cinq ans ne fait pas obstacle à ce qu'il bénéficie des dispositions de cet article.

D'après les services du ministère de l'Intérieur entendus par votre rapporteur, et en particulier la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, le régime de protection issu du présent article constitue le principal obstacle aux expulsions. Par exemple, un ressortissant étranger violeur récidiviste avec circonstances aggravantes n'a pas pu être expulsé parce qu'il ne représentait pas une menace terroriste et qu'il était arrivé sur le territoire et y résidait habituellement depuis l'âge de treize ans.

---

(1) Article 410-1 du code pénal.

#### 4. Cas particuliers

- *Les citoyens de l'Union européenne et les membres de leur famille*

Les étrangers citoyens de l'Union européenne et les membres de leur famille peuvent également faire l'objet d'une décision d'expulsion, sous réserve que leur comportement personnel représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. L'article L. 252-1 du CESEDA précise que pour prendre une telle décision, l'autorité administrative « *tient compte de l'ensemble des circonstances relatives à sa situation, notamment la durée de son séjour sur le territoire national, son âge, son état de santé, sa situation familiale et économique, son intégration sociale et culturelle dans la société française ainsi que l'intensité de ses liens avec son pays d'origine* ». Toutefois, sous réserve que l'article L. 631-3 du même code n'y fasse pas obstacle, le citoyen de l'Union européenne qui séjourne régulièrement en France depuis dix ans ne peut faire l'objet d'une décision d'expulsion, en application de l'article L. 631-2, que si elle constitue une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique <sup>(1)</sup>.

- *Les demandeurs d'asile et les réfugiés*

Les demandeurs d'asile ne peuvent pas se prévaloir d'une protection particulière. Ils peuvent ainsi être expulsés en application des dispositions de l'article L. 631-1 du CESEDA. Il en va de même pour les réfugiés statutaires et les bénéficiaires de la protection subsidiaire. L'article 32 de la Convention de Genève de 1951 prévoit d'ailleurs que les États « *n'expulseront un réfugié se trouvant régulièrement sur leur territoire que pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public* ».

En matière procédurale, le droit commun de l'expulsion s'applique sous une réserve propre aux réfugiés statutaires : la Cour nationale du droit d'asile doit être saisie pour avis si l'expulsion est prononcée pour des raisons de sécurité nationale, d'ordre public ou de menace pour la communauté du pays. Le recours est alors suspensif d'exécution et doit être exercé dans le délai d'une semaine. L'avis motivé de la Cour sur le maintien ou l'annulation du projet d'expulsion est transmis aux ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères, mais il est non contraignant.

Il est naturellement prohibé de prononcer tout éloignement forcé à destination d'un pays dans lequel la vie ou la liberté de la personne y seront menacées ou qu'elle risquerait d'être exposées à des traitements contraires aux stipulations de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

---

(1) Par dérogation au dernier alinéa de l'article L. 631-2, la circonstance qu'il a été condamné définitivement à une peine d'emprisonnement ferme au moins égale à cinq ans n'a pas pour effet de le priver du bénéfice des dispositions du présent article.

### Article 3 de la CEDH

Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

## C. LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE

Le CESEDA fixe plusieurs conditions à l'édition d'une décision d'expulsion. L'étranger :

— reçoit un bulletin de notification, qui l'avise qu'une procédure d'expulsion est engagée à son encontre, en précise les raisons et contient la date, l'heure et le lieu de la réunion de la commission qui doit l'entendre, ainsi que les garanties dont il bénéficie devant cette instance consultative. Ce bulletin doit être remis quinze jours au moins avant la date de la réunion ;

— est entendu par une commission départementale avant toute décision du préfet. Cette commission est composée du président du tribunal judiciaire du chef-lieu du département, d'un magistrat désigné par même tribunal et d'un conseiller de tribunal administratif. Les débats sont publics. L'étranger doit, à cette occasion, faire valoir toute les raisons qui militent contre son expulsion <sup>(1)</sup>. La commission ne produit *in fine* qu'un avis non contraignant et celui-ci doit obligatoirement être motivé.

En cas d'urgence absolue, ces conditions ne s'appliquent pas. Le recours à cette procédure est le plus souvent lié à un risque terroriste ou à un prosélytisme religieux particulièrement actif.

L'administration est tenue de réexaminer systématiquement tous les cinq ans l'arrêté d'expulsion <sup>(2)</sup>. Ce nouvel examen tient compte de l'évolution de la menace pour l'ordre public que l'étranger représente, des changements intervenus dans sa situation personnelle et de ses garanties de réinsertion professionnelle ou sociale. En l'absence de réception par l'étranger d'une décision d'abrogation, la mesure d'expulsion est maintenue. Le refus peut également être explicite. Un recours en annulation est possible contre un refus d'abrogation, qu'il soit explicite ou implicite.

## D. LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

La décision d'expulsion constitue une mesure de police administrative. Elle relève donc de la compétence du juge administratif de droit commun. Les raisons expliquant l'absence de règles dérogatoires en matière d'expulsion sont à la fois de l'ordre de l'opportunité (le nombre d'arrêtés pris est sans commune mesure avec le

---

(1) Il peut solliciter l'aide juridictionnelle.

(2) Article L. 632-6 du CESEDA.

nombre d'OQTF par exemple) et juridiques (l'urgence entourant l'expulsion commande de ne pas accorder un effet suspensif automatique au recours).

L'arrêté d'expulsion peut faire l'objet d'un recours en annulation pour excès de pouvoir.

En raison de l'absence d'effet suspensif du recours au fond, ce contentieux laisse également une place importante aux procédures d'urgence. Le juge considère que l'urgence est présumée, sauf circonstances contraires. L'étranger peut, dès lors, valablement introduire une requête en référé-suspension contre un arrêté d'expulsion, puisqu'il n'existe aucune procédure contentieuse particulière pour contester ces arrêtés, ni aucun recours suspensif de plein droit. Le juge a également accueilli des conclusions aux fins de référé-liberté <sup>(1)</sup>.

Pour plus de détails sur le contentieux relatif aux décisions d'expulsion, votre rapporteur invite à la lecture du rapport de son collègue, M. Éric Ciotti, rapporteur de la proposition de loi n° 352 portant création d'une juridiction spécialisée dans l'expulsion des étrangers délinquants, examinée par l'Assemblée nationale selon le même calendrier.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

### A. ÉTRANGERS ET INSÉCURITÉ : NE CÉDER NI À LA XÉNOPHOBIE, NI À L'ANGÉLISME

Pour rappel, en 2021, les étrangers représentent environ 7,7 % de la population totale vivant en France.

- *Proportion des étrangers parmi les mis en cause*

D'après les chiffres transmis par le ministère de la Justice à votre rapporteur, en 2021 :

— 27 % des mis en cause en matière d'atteinte à la personne humaine et aux biens étaient étrangers ;

— 16 % des mis en cause en matière de circulation et de transport étaient étrangers ;

— 17 % des mis en cause en matière d'atteinte à l'autorité de l'État étaient étrangers.

D'après les chiffres du ministère de l'Intérieur, plus de la moitié (56 %) des mis en cause impliqués dans des vols ou violences dans les transports en commun

---

(1) *Commentaires Dalloz de l'article L. 631-1.*

en 2021 sont des étrangers <sup>(1)</sup>. En Île-de-France, 70 % des mis en cause impliqués dans les faits liés aux transports en commun sont étrangers <sup>(2)</sup>.

La part des personnes étrangères parmi les mis en cause a fortement progressé entre 2010 et 2019 : + 18 points pour les vols de véhicules, + 14 points pour les vols violents sans arme, + 14 points pour les vols sans violence contre des personnes et + 12 points pour les cambriolages <sup>(3)</sup>.

Ces proportions varient fortement sur le territoire. D'après les chiffres transmis par la direction générale de la police nationale du ministère de l'Intérieur à l'occasion des auditions conduites par votre rapporteur, il ressort qu'à Marseille, les étrangers représentent 11 % de la population totale et 30 % des mis en cause; à Lyon, ces proportions s'élèvent à respectivement 10 % et 44 %.

- *Proportion des étrangers parmi les personnes condamnées*

En 2021, parmi les 463 403 condamnés, 71 819 étaient de nationalité étrangère, soit 16 %. Cette proportion était de 15 % en 2018 et de 14 % en 2015 <sup>(4)</sup>.

- *Proportion des étrangers parmi les personnes détenues*

Au 30 septembre 2022, et d'après les chiffres transmis par le ministère de la Justice, 25 % du total des détenus étaient de nationalité étrangère. La proportion s'établit à 37 % en Île-de-France, à 48 % en Guyane et à 52 % à Mayotte.

Ces chiffres témoignent d'un lien statistique entre la présence d'étrangers sur le territoire et l'insécurité. Ce lien statistique ne doit être ni surestimé, ni nié. En tout état de cause, ils démontrent que le dispositif d'expulsion pour menace grave à l'ordre public est largement sous-utilisé par l'autorité administrative au regard de son vivier potentiel.

## **B. LA NÉCESSITÉ D'ÉLARGIR LE CHAMP DES CATÉGORIES D'ÉTRANGERS POUVANT FAIRE L'OBJET D'UNE EXPULSION POUR MENACE GRAVE POUR L'ORDRE PUBLIC**

L'article unique de la proposition de loi tend à modifier les articles L. 631-2 et L. 631-3 du CESEDA, pour restreindre les catégories d'étrangers protégées du régime d'expulsion « simple » pour menace grave à l'ordre public.

---

(1) Les vols et violences enregistrés dans les réseaux de transports en commun en 2021, Interstats, n° 48, septembre 2022.

(2) Ibid.

(3) Sécurité et société, INSEE références, édition 2021.

(4) Contribution écrite du ministère de la Justice.

Il apparaît en effet que ces protections amputent excessivement la capacité de l'autorité administrative à expulser des étrangers représentant une menace grave pour l'ordre public.

**ÉTAT DU DROIT (ARTICLES L. 631-1 ET SUIVANTS DU CESEDA)**

Niveau de menace nécessaire pour prononcer une expulsion	Étrangers concernés
<p><b>Menace grave pour l'ordre public</b></p> <p><i>(régime de l'article L. 631-1 du CESEDA)</i></p>	<p>L'étranger à l'exception des catégories mentionnées aux articles L. 631-2 et L. 631-3 du CESEDA.</p> <p>L'étranger dans les situations énumérées à l'article L. 631-2, s'il a été condamné définitivement à une peine d'emprisonnement ferme au moins égale à cinq ans, ou s'il vit en France en état de polygamie.</p> <p>L'étranger dans les situations énumérées à l'article L. 631-3 s'il vit en France en état de polygamie.</p> <p>L'étranger dans les situations 3° et 4° de l'article L. 631-3, lorsque les faits à l'origine de la décision d'expulsion ont été commis à l'encontre de son conjoint ou de ses enfants, ou de tout enfant sur lequel il exerce l'autorité parentale.</p>
<p><b>Nécessité impérieuse pour l'État ou la sécurité publique</b></p> <p><i>(régime de l'article L. 631-2 du CESEDA)</i></p>	<p>1° L'étranger qui est père ou mère d'un enfant français mineur résidant en France, 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.</p> <p>2° L'étranger marié depuis au moins trois ans avec un conjoint de nationalité française, à condition que la communauté de vie n'ait pas cessé depuis le mariage et que le conjoint ait conservé la nationalité française.</p> <p>3° L'étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de dix ans, sauf s'il a été, pendant toute cette période, titulaire d'une carte de séjour temporaire ou pluriannuelle portant la mention « étudiant ».</p> <p>4° L'étranger titulaire d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle servie par un organisme français et dont le taux d'incapacité permanente est égal ou supérieur à 20 %.</p> <p>L'étranger dans les situations 3° et 4° de cet article, lorsque les faits à l'origine de la décision d'expulsion ont été commis à l'encontre de son conjoint ou de ses enfants, ou de tout enfant sur lequel il exerce l'autorité parentale.</p>
<p><b>Comportements de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'État, 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 personne</b></p>	<p>1° L'étranger qui justifie, par tous moyens, résider habituellement en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de treize ans.</p> <p>2° L'étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de vingt ans.</p> <p>3° L'étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de dix ans et qui est marié depuis au moins 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 cessée depuis le mariage.</p> <p>4° L'étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de dix ans et qui est père ou mère d'un enfant français mineur résidant en France, 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.</p>

<p><i>(régime de l'article L. 631-3 du CESEDA)</i></p>	<p>5° L'étranger 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.</p>
--	---

Source : articles L. 631-1 et suivants du CESEDA.

## DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI

En **gras** : les ajouts ;  
~~Barré~~ : les suppressions.

Niveau de menace nécessaire pour prononcer une expulsion	Étrangers concernés
<p><b>Menace grave pour l'ordre public</b></p> <p><i>(régime de l'article L. 631-1 du CESEDA)</i></p>	<p>Mêmes catégories que celles présentées <i>supra</i>.</p> <p><b>L'étranger marié depuis au moins trois ans avec un conjoint de nationalité française, à condition que la communauté de vie n'ait pas cessé depuis le mariage et que le conjoint ait conservé la nationalité française.</b></p> <p><b>L'étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de dix ans, sauf s'il a été, pendant toute cette période, titulaire d'une carte de séjour temporaire ou pluriannuelle portant la mention « étudiant ».</b></p> <p><b>L'étranger titulaire d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle servie par un organisme français et dont le taux d'incapacité permanente est égal ou supérieur à 20 %.</b></p> <p><b>L'étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de vingt ans.</b></p> <p><b>L'étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de dix ans et qui est marié depuis au moins quatre ans soit avec un ressortissant français ayant conservé la nationalité française, soit avec un ressortissant étranger relevant du 1° <sup>(1)</sup>, à condition que la communauté de vie n'ait pas cessé depuis le mariage.</b></p> <p><b>L'étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de dix ans et qui est père ou mère d'un enfant français mineur résidant en France, 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.</b></p>
<p><b>Nécessité impérieuse pour l'État ou la sécurité publique</b></p> <p><i>(régime de l'article L. 631-2 du CESEDA)</i></p>	<p>1° L'étranger qui est père ou mère d'un enfant français mineur résidant en France, 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.</p> <p><del>2° L'étranger marié depuis au moins trois ans avec un conjoint de nationalité française, à condition que la communauté de vie n'ait pas cessé depuis le mariage et que le conjoint ait conservé la nationalité française.</del></p> <p><del>3° L'étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de dix ans, sauf s'il a été pendant toute cette période titulaire d'une carte de séjour temporaire ou pluriannuelle portant la mention « étudiant ».</del></p>

(1) L'étranger qui justifie par tous moyens résider habituellement en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de treize ans.

	<p>4° L'étranger titulaire d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle servie par un organisme français et dont le taux d'incapacité permanente est égal ou supérieur à 20 %.</p>
<p><b>Comportements de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'État, 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 personne</b></p> <p><i>(régime de l'article L. 631-3 du CESEDA)</i></p>	<p>1° L'étranger qui justifie par tous moyens résider habituellement en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de treize ans.</p> <p>2° L'étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de vingt ans.</p> <p>3° L'étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de dix ans et qui est marié depuis au moins 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.</p> <p>4° L'étranger qui réside régulièrement en France depuis plus de dix ans et qui est père ou mère d'un enfant français mineur résidant en France, 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.</p> <p>5° L'étranger 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.</p>

Les auditions des préfets conduites par votre rapporteur ont mis en exergue ces difficultés :

— en Guyane, par exemple, aucune expulsion n'a pas pu être décidée en application de l'article L. 631-1 du CESEDA. En effet, dans ce département d'outre-mer, « *la délivrance des titres de séjour se fait essentiellement sur la vie privée et familiale* » <sup>(1)</sup> ; par conséquent, ces publics y relèvent des régimes de protection prévus par les articles L. 631-2 et L. 631-3 ;

— à Mayotte, le préfet a également indiqué à votre rapporteur que le régime de protection prévu par le CESEDA constituait un obstacle majeur à l'usage de l'outil de l'expulsion pour menace grave à l'ordre public, s'agissant en particulier des parents et conjoints de personnes ayant la nationalité française <sup>(2)</sup>. Dans ce département d'outre-mer, seulement 4 arrêtés d'expulsion ont ainsi été pris depuis le début de l'année en cours ;

— en Île-de-France, alors que le territoire enregistre 40 % des premières demandes de titre de séjour, et malgré le contexte précédemment indiqué, le nombre d'arrêtés pris chaque année est très faible (50 en 2021).

Ces obstacles ont été également été soulignés par les différents services du ministère de l'Intérieur.

(1) Contribution écrite.

(2) Les deux autres obstacles mis en avant sont les suivants : la délicate définition de la menace grave pour l'ordre public qui n'est pas toujours adaptée à la situation à Mayotte, et les obstacles rencontrés dans les cas de retrait de titres de séjour pour retrouver les personnes concernées.

Votre rapporteur est pleinement conscient que cette seule évolution législative ne lèvera pas tous les freins à l'expulsion pour menace grave à l'ordre public. En effet, l'évolution souhaitée nécessite, au-delà d'une modification de la loi, que d'autres conditions soient réunies :

— une coordination étroite entre de nombreux acteurs : forces de sécurité, autorité judiciaire, administration pénitentiaire, réseau diplomatique, États membres de l'Union européenne. Votre rapporteur a d'ailleurs jugé utile d'inscrire sa réflexion dans un cadre extra et supranational, en auditionnant la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne et l'ambassadeur de France aux Comores ;

— une augmentation du taux d'exécution des expulsions, qui atteint seulement 20 % en Île-de-France par exemple. Pour cela, il convient de résoudre les désormais bien documentées difficultés d'obtention des laissez-passer consulaires, les refus d'embarquement et autres obstacles logistiques en lien avec la crise sanitaire, et d'accroître la capacité des centres de rétention administrative (CRA).

Le dispositif du présent texte permettra, toutefois, d'assouplir de manière significative le dispositif de l'expulsion pour menace grave à l'ordre public, en donnant davantage de marges de manœuvre à l'autorité administrative.

## **C. LA COMPATIBILITÉ DES DISPOSITIONS AVEC LES NORMES SUPRA-LÉGISLATIVES**

### **1. Le préambule de la Constitution de 1946**

S'agissant du dixième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, qui dispose que la « *Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* », le Conseil constitutionnel a considéré, dans une décision du 3 septembre 1986 (n° 86-216), qu'il « *appart[enait] au législateur d'apprécier les conditions dans lesquelles les droits de la famille peuvent être conciliés avec les impératifs d'intérêt public* » et que, s'il pouvait permettre à l'autorité chargée de se prononcer sur l'expulsion d'un étranger de tenir compte de tous éléments d'appréciation, y compris, si besoin est, de sa situation familiale, il ne transgressait aucune disposition constitutionnelle en faisant prévaloir les nécessités de l'ordre public.

### **2. La Convention européenne des droits de l'homme**

D'aucuns ne manqueront pas d'objecter qu'une telle évolution du droit serait de nature à porter atteinte à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH), qui consacre le droit au respect de la vie privée et familiale. Or, aucune disposition de la Convention ne vise expressément la protection des individus faisant l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire ; seule une protection indirecte existe, à travers le mécanisme prétorien de la protection « par

ricochet ». L'arrêt *Üner c/ Pays-Bas* de 2006 systématise les critères d'appréciation des procédures d'éloignement en posant huit critères, parmi lesquels la nature et la gravité de l'infraction, la durée du séjour dans le pays d'accueil, ou encore la situation familiale du requérant. Comme l'a souligné Madame Béatrice Pastre-Belda dans *Les cahiers du Conseil constitutionnel* d'avril 2021 (n° 6), la nouvelle politique jurisprudentielle de la Cour européenne depuis environ dix ans consiste néanmoins essentiellement à déléguer aux autorités internes le soin de procéder à l'équilibre des intérêts en présence. Depuis l'arrêt *Ndidi c/ Royaume-Uni* de 2017, la Cour considère que, dès lors que les autorités nationales ont réalisé une mise en balance équilibrée des différents intérêts, il ne lui revient pas d'y substituer sa propre appréciation, sauf si elle a de fortes raisons de le faire.

De surcroît, rappelons que la Convention ne confère pas à une quelconque catégorie d'étrangers un droit absolu à la non-expulsion.

### 3. Le droit de l'Union européenne

Le dispositif de la présente proposition de loi peut être analysée au regard de l'article 12 de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée <sup>(1)</sup>, qui dispose : « *les États membres ne peuvent prendre une décision d'éloignement à l'encontre d'un résident de longue durée que lorsqu'il représente une menace réelle et suffisamment grave pour l'ordre public ou la sécurité publique* » et qu'avant de prendre une décision d'éloignement, les États membres prennent en compte plusieurs critères, parmi lesquels la durée de résidence sur le territoire, l'âge de la personne concernée, ou encore les conséquences pour elle et pour les membres de sa famille.

Il résulte de cette disposition qu'une mesure d'expulsion ne peut pas être ordonnée automatiquement à la suite d'une condamnation pénale par exemple, mais qu'elle requiert une appréciation au cas par cas en fonction de la situation de l'étranger. La présente proposition de loi y est conforme, puisqu'elle ne propose nullement de revenir sur ce point.

Dans une note transmise par la direction générale des étrangers en France (DGEF) aux préfets, celle-ci indique d'ailleurs, sur ce point, que « *les jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme et du Conseil d'État jugent rarement disproportionnée la prise de ces mesures à l'encontre d'étrangers qui, par leurs agissements, constituent une menace pour l'ordre public* ».

\*

\* \*

---

(1) Au sens de cette directive, est un résident de longue durée un étranger résidant de manière légale et ininterrompue sur le territoire pendant les cinq années qui précèdent l'introduction de la demande en cause.