

Commentaire de la décision n° 2006-539 DC du 20 juillet 2006

Loi relative à l'immigration et à l'intégration

Définitivement adoptée le 30 juin 2006 (dernier jour de la session ordinaire), le Gouvernement ayant demandé l'urgence, la loi relative à l'immigration et à l'intégration entend compléter de façon substantielle la pourtant récente loi du 26 novembre 2003.

Elle a fait l'objet de deux recours, rédigés dans les mêmes termes, présentés respectivement par plus de soixante députés et par plus de soixante sénateurs.

Trois séries de dispositions étaient contestées.

I) La suppression de la délivrance automatique d'un titre de séjour à l'étranger ayant résidé habituellement en France depuis plus de dix ans

L'article 31 de la loi déférée modifie l'article L. 313-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et de l'asile (CESEDA) qui définit les catégories d'étrangers bénéficiant de plein droit de la carte de séjour temporaire portant la mention " vie privée et familiale ".

Etaient contestés les nouveaux 3° et 7° de l'article L. 313-11.

1) En donnant une nouvelle rédaction au 3° de l'article L. 313-11 du CESEDA, la loi déférée abroge la disposition qui accordait de plein droit, sauf si sa présence constituait une menace pour l'ordre public, la carte de séjour temporaire portant la mention " vie privée et familiale " *" à l'étranger ne vivant pas en état de polygamie, qui justifie par tout moyen résider en France habituellement depuis plus de dix ans ou plus de quinze ans si, au cours de cette période, il a séjourné en qualité d'étudiant "*.

Pour les requérants, l'abrogation portait atteinte au principe de la dignité de la personne humaine. Ce grief ne pouvait qu'être rejeté.

a) En premier lieu, selon une jurisprudence constante [1], aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national.

Dans son domaine de compétence, il est loisible au législateur d'abroger des dispositions législatives antérieurement promulguées. Il lui incombe seulement, dans l'exercice de ce pouvoir, de ne pas priver de garanties légales des principes de valeur constitutionnelle [2].

Seules des exigences constitutionnelles particulières telles que le droit d'asile ou le droit de mener une vie familiale normale peuvent faire obstacle au pouvoir du législateur de revoir, dans un sens plus restrictif, le droit du séjour des étrangers. Or la loi déférée ne remet pas en cause de telles exigences.

Au demeurant, si la loi déferée supprime le caractère automatique de l'attribution d'une carte de séjour à raison d'une présence irrégulière de plus de dix ans, elle permet de doter les intéressés d'autres cartes de séjour :

- délivrance de plein droit (si les conditions sont réunies) de la carte de séjour au titre de la vie privée et familiale mentionnée au 7° de l'article L 313-11 du CESEDA ;

- pour ceux qui ne rempliraient pas les conditions requises pour une délivrance de plein droit, la loi prévoit, en application de l'article L 313-14, introduit dans le code par l'article 32 de la loi déferée, la possibilité de délivrer une carte de séjour temporaire à un étranger " dont l'admission au séjour répond à des considérations humanitaires ou se justifie au regard des motifs exceptionnels " ;

- la loi déferée ne s'oppose pas à la mise en oeuvre du pouvoir général reconnu à l'autorité administrative, lorsque les textes ne le lui interdisent pas expressément, de prendre à titre exceptionnel des mesures gracieuses favorables autorisant le séjour en France [3].

b) En deuxième lieu, si le Préambule de la Constitution de 1946 a reconnu le principe du respect de la dignité de la personne humaine en soulignant d'emblée que : "*Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés*", on ne voit pas en quoi la disposition critiquée, qui se borne à modifier les catégories d'étrangers bénéficiant de plein droit d'un titre de séjour, porterait par elle-même atteinte à ce principe.

2) Le 9° de l'article 31 complète le 7° de l'article L. 313-11 du CESEDA afin de préciser la notion de "*liens personnels et familiaux*" permettant une délivrance de plein droit lorsque ces liens "*sont tels que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs du refus*".

La nouvelle rédaction dispose que ces liens doivent être "*appréciés notamment au regard de leur intensité, de leur ancienneté et de leur stabilité, des conditions d'existence de l'intéressé, de son insertion dans la société française ainsi que de la nature de ses liens avec la famille restée dans le pays d'origine*".

Les requérants soutenaient que cette modification subordonnerait désormais l'octroi d'un titre de séjour dit "*vie privée et familiale*" au constat par l'administration de l'intensité des liens existant en France et méconnaissait, de ce fait, la liberté personnelle et le droit au respect de la vie privée. De plus, par son imprécision, elle était, selon eux, entachée d'incompétence négative.

Cette argumentation négligeait qu'en modifiant le 7° de l'article L. 313-11, le législateur, qui a procédé par une simple insertion, n'a pas restreint la portée de la disposition modifiée, ce que traduit l'emploi du terme "*notamment*".

Il a seulement entendu, en se référant aux jurisprudences de la juridiction administrative française et de la Cour européenne des droits de l'homme, préciser les critères au vu desquels les étrangers peuvent bénéficier de plein droit d'une carte temporaire de séjour, au titre de la vie privée et familiale.

Ce faisant, il ne saurait avoir ni méconnu l'étendue de sa propre compétence, ni porté atteinte à la liberté personnelle reconnue par les articles 2 et 4 de la déclaration de 1789.

Par ailleurs il n'a pas porté une atteinte inconstitutionnelle au respect de la vie privée, qui trouve sa source dans l'article 2 de la Déclaration [4] : l'appréciation de l'intensité des liens familiaux, si elle implique évidemment une investigation dans la sphère privée, est une condition non moins évidemment nécessaire à la mise en oeuvre du droit constitutionnel de mener une vie familiale normale.

II) Les nouvelles dispositions relatives au regroupement familial

Etaient contestés à ce titre les articles 44, 45 et 47 de la loi déferée.

Avant de les examiner, on exposera la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le droit de mener une vie familiale normale, telle qu'elle a été précisée en dernier lieu à propos de l'article 89 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 [5].

Le droit de mener une vie familiale normale trouve son fondement non seulement dans l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, mais encore dans la Constitution.

Dans sa décision n° 93-325 DC du 13 août 1993 [6], le Conseil constitutionnel a tiré du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 (aux termes duquel: "*La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement*") la conséquence "*que les étrangers dont la résidence en France est stable et régulière ont, comme les nationaux, le droit de mener une vie familiale normale ; que ce droit comporte en particulier la faculté pour ces étrangers 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 lesquelles revêtent le caractère d'objectifs de valeur constitutionnelle ; qu'il incombe au législateur tout en assurant la conciliation de telles exigences, de respecter ce droit*".

Au titre de cette conciliation, le Conseil constitutionnel a admis, comme avant lui le Conseil d'Etat, que l'exercice de ce droit pouvait être soumis à une procédure garantissant que les conditions de ressources et de logement des parents permettraient d'accueillir les enfants dans des conditions conformes aux normes nationales.

Plus généralement, les conditions d'une vie familiale normale s'apprécient selon nos critères nationaux :

"Considérant que les conditions d'une vie familiale normale sont celles qui prévalent en France, pays d'accueil, lesquelles excluent la polygamie ; que dès lors les restrictions apportées par la loi au regroupement familial des polygames et les sanctions dont celles-ci sont assorties ne sont pas contraires à la Constitution" [7].

En résumé, le regroupement familial, dont la condition est la stabilité et la régularité de la résidence en France du demandeur, peut être subordonné au caractère suffisant de ses ressources et des capacités d'accueil de son logement, ainsi qu'au respect des principes essentiels qui, conformément aux lois de la République, régissent les relations familiales et la

place de la famille dans la société. Il peut être plus généralement limité par des motifs d'ordre public, au nombre desquels figure la protection de la santé publique.

1) L'article 44

Aux termes de l'article L. 411-1 du CESEDA, dans sa rédaction antérieure à la loi déferée :

" Le ressortissant étranger qui séjourne régulièrement en France depuis au moins un an, sous couvert d'un des titres d'une durée de validité d'au moins un an prévus par le présent code ou par des conventions internationales, peut demander à bénéficier de son droit à être rejoint, au titre du regroupement familial, par son conjoint et les enfants du couple mineurs de dix-huit ans ".

L'article critiqué substitue dix-huit mois à un an s'agissant de la durée de séjour régulier exigée du " regroupant " .

Une telle disposition, exposaient les requérants, *" rend plus difficile l'exercice du droit au regroupement familial sans que cela repose sur un critère objectif et rationnel. Force est alors d'admettre que cela porte une atteinte manifestement disproportionnée au droit à mener une vie familiale normale "*.

Le Conseil constitutionnel a pourtant admis une durée plus longue (deux ans) dans sa décision du 13 août 1993 [8].

Le droit au regroupement familial supposant notamment la stabilité du séjour, il appartient au législateur, sauf à entacher son appréciation d'une erreur manifeste, de fixer la période au terme de laquelle l'étranger regroupant peut être considéré comme séjournant de façon stable en France. Une durée de dix-huit mois n'est assurément pas excessive à cet égard.

2) L'article 45

Cet article modifie les conditions de logement exigées par l'article L. 411-5 du CESEDA pour bénéficier d'une mesure de regroupement familial. Il impose également une condition nouvelle relative au respect, par le demandeur, des principes qui régissent la République française.

a) La condition de logement

Le 2° de l'article L. 411-5 du CESEDA, dans sa rédaction antérieure à la loi déferée, prévoit que le regroupement familial peut être refusé s'il apparaît que *" le demandeur ne dispose pas ou ne disposera pas à la date d'arrivée de sa famille en France d'un logement considéré comme normal pour une famille comparable vivant en France "*.

En vertu de l'article 45 de la loi déferée, la condition de logement ne s'appréciera plus au niveau national, mais dans un contexte local. Le logement devra donc désormais être considéré comme normal *" pour une famille comparable dans la même région géographique "*.

Pour les requérants, cette modification ajoutait en la matière " *une condition imprécise ouvrant sur tous les arbitraires et violant le principe d'égalité* ".

Cette argumentation négligeait que les caractéristiques locales du logement varient selon les zones géographique (grandes agglomérations, villes moyennes, petites villes, campagnes) et que les conditions d'habitat conformes à une vie familiale normale en France sont fonction du lieu.

La disposition critiquée permettra donc de mieux appréhender les conditions de logement inhérentes à une vie familiale normale en France.

Quant au risque d'arbitraire qui résulterait de ce que ces conditions seraient fixées par des autorités décentralisées ou déconcentrées aux vues divergentes (et éventuellement hostiles par principe à l'immigration), il est écarté par le fait que la modulation des exigences par zone géographique résultera d'un décret en Conseil d'Etat qui fixera les conditions d'application de cette disposition.

c) La condition tenant au respect par le demandeur des " principes fondamentaux reconnus par les lois de la République "

L'article 45 ajoute un 3° à l'article L. 411-5 du CESEDA permettant de refuser le regroupement familial lorsque " *Le demandeur ne se conforme pas aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République* ".

Cette expression malheureuse (car son sens habituel dans notre droit constitutionnel est évidemment inapproprié à la matière en cause) doit être comprise à la lumière des débats parlementaires.

Il s'agit des principes essentiels qui, conformément aux lois de la République, régissent la vie familiale normale en France : monogamie, égalité de l'homme et la femme, respect de l'intégrité physique de l'épouse et des enfants, respect de la liberté du mariage, assiduité scolaire, respect des différences ethniques et religieuses, acceptation de la règle selon laquelle la France est une République laïque....

Sous cette réserve d'interprétation, la nouvelle condition exigée du " regroupant ", loin de porter atteinte au droit de mener une vie familiale normale, le met en oeuvre en appréhendant la composante culturelle et comportementale de la vie familiale normale, laquelle s'apprécie au regard des valeurs de la France, pays d'accueil.

Opposable au " regroupant " sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, cette condition est conforme à l'option ouverte aux Etats membres par la directive communautaire du 22 septembre 2003.

3) L'article 47

Cet article modifie l'article L. 431-2 du CESEDA en donnant la possibilité à l'administration, en cas de rupture de la vie commune, de retirer ou de refuser la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour au conjoint d'un ressortissant étranger en situation régulière.

Ce retrait pourra intervenir pendant une période non plus de deux, mais de trois années suivant la délivrance de l'autorisation à séjourner sur le territoire national au titre du regroupement familial.

Les requérants reprochaient à ces dispositions " *de porter une atteinte disproportionnée au droit de mener une vie privée et familiale normale ainsi qu'à la liberté personnelle* ".

Toutefois, aucun principe de valeur constitutionnelle ne garantit le maintien ou le renouvellement d'une autorisation lorsque les conditions mises à sa délivrance ne sont plus satisfaites. Le droit commun impose plutôt la règle inverse.

Ainsi, s'agissant précisément du droit de séjour du conjoint en cas de rupture de la vie commune, il a été jugé qu'aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, ne garantit le maintien ou le renouvellement d'un titre de séjour lorsque les conditions prévues par la délivrance de ce titre ne sont plus satisfaites [9].

En fixant à trois ans - à compter de la délivrance d'une autorisation de séjour au titre du regroupement familial - la possibilité (et non l'obligation) de retirer cette autorisation au conjoint dès lors que la vie commune a cessé, le législateur s'est borné à définir les conditions, relatives à l'effectivité de la vie commune, du maintien de cette autorisation. En l'absence d'erreur manifeste, et il n'y en a pas en l'espèce, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de substituer son appréciation à celle portée par le législateur.

On observera que l'article 47 ne fait pas obstacle à ce que le conjoint obtienne un titre de séjour à un autre titre s'il en remplit les conditions. De plus, la disposition critiquée réserve trois situations particulières : le retrait ne peut intervenir en cas de décès du conjoint, ou lorsque un ou plusieurs enfants sont nés de cette union, ou encore lorsque la rupture de la vie commune résulte de violences conjugales..

Quant à la liberté personnelle de l'ancien conjoint, elle n'a pas pour corollaire le droit au séjour.

III) Le contrôle juridictionnel des mesures d'éloignement

L'article 57 de la loi déferée rétablit dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile un article L. 512-1 qui institue de nouvelles règles de procédure contentieuse devant le tribunal administratif à l'encontre des refus de séjour assortis d'une obligation de quitter le territoire français mentionnant le pays de destination. En particulier, il dispose que l'intéressé peut, dans le délai d'un mois suivant la notification, demander l'annulation de ces décisions au tribunal administratif.

Contrairement à ce que soutenaient les requérants, ces dispositions n'ont pas pour effet de modifier les règles générales de fonctionnement des juridictions administratives relatives à la collégialité des formations de jugement et aux exceptions qui peuvent être apportées à ce principe. Manquait dès lors en fait le grief dénonçant un " *un abandon du principe de la collégialité pour tout un pan du contentieux administratif* ".

S'agissant des juridictions administratives, l'article L. 222-1 du code de la justice administrative a prévu que la collégialité pouvait connaître des exceptions " *tenant à l'objet du litige ou à la nature des questions à juger* ".

Notes :

1 Par exemple : n° 93- 325 DC du 13 août 1993, cons. 2 ; n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, cons. 28

2 Voir, en matière de séjour des étrangers, n ° 97-389 DC du 22 avril 1997, cons. 48

3 Conseil d'Etat, avis du 22 août 1996, Rapport public 1996 p.279

4 par exemple : n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, cons. 45

5 n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005, cons. 11 à 19

6 loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France, cons. 69 et suivants

7 n° 93-325 DC du 13 août 1993, cons. 77

8 n° 93-325 DC, cons. 71

9 n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, cons. 46