

Décision n° 2018-762 DC
du 15 mars 2018

(Loi permettant une bonne application
du régime d'asile européen)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi permettant une bonne application du régime d'asile européen, sous le n° 2018-762 DC, le 23 février 2018, par MM. Patrick KANNER, Maurice ANTISTE, Mme Viviane ARTIGALAS, MM. David ASSOULINE, Claude BÉRIT-DÉBAT, Joël BIGOT, Jacques BIGOT, Mmes Maryvonne BLONDIN, Nicole BONNEFOY, MM. Yannick BOTREL, Martial BOURQUIN, Michel BOUTANT, Henri CABANEL, Thierry CARCENAC, Mmes Françoise CARTRON, Catherine CONCONNE, Hélène CONWAY-MOURET, MM. Roland COURTEAU, Michel DAGBERT, Yves DAUDIGNY, Marc DAUNIS, Mme Marie-Pierre DE LA GONTRIE, MM. Gilbert-Luc DEVINAZ, Jérôme DURAIN, Alain DURAN, Vincent ÉBLÉ, Mme Frédérique ESPAGNAC, M. Rémi FÉRAUD, Mme Corinne FÉRET, M. Jean-Luc FICHET, Mmes Martine FILLEUL, Samia GHALI, Nadine GRELET-CERTENAIS, Annie GUILLEMOT, Laurence HARRIBEY, MM. Jean-Michel HOULLEGATTE, Xavier IACOVELLI, Olivier JACQUIN, Mme Victoire JASMIN, MM. Éric JEANSANNETAS, Patrice JOLY, Bernard JOMIER, Mme Gisèle JOURDA, MM. Éric KERROUCHE, Bernard LALANDE, Jean-Yves LECONTE, Mmes Claudine LEPAGE, Marie-Noëlle LIENEMANN, M. Jean-Jacques LOZACH, Mme Monique LUBIN, MM. Victorin LUREL, Philippe MADRELLE, Jacques-Bernard MAGNER, Christian MANABLE, Didier MARIE, Rachel MAZUIR, Mmes Michelle MEUNIER, Marie-Pierre MONIER, M. Franck MONTAUGÉ, Mmes Marie-Françoise PÉROL-DUMONT, Angèle PRÉVILLE, M. Claude RAYNAL, Mme Sylvie ROBERT, M. Gilbert ROGER, Mme Laurence ROSSIGNOL, MM. Jean-Yves ROUX, Jean-Pierre SUEUR, Simon SUTOUR, Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN, MM. Rachid TEMAL, Jean-Claude TISSOT, Mme Nelly TOCQUEVILLE, MM. Jean-Marc TODESCHINI, Jean-Louis TOURENNE, Mme Sabine VAN HEGHE et M. Yannick VAUGRENARD, sénateurs.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l’ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l’État membre responsable de l’examen d’une demande de protection internationale introduite dans l’un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride ;
- le code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile ;
- les observations du Gouvernement, enregistrées le 8 mars 2018 ;

Et après avoir entendu le rapporteur :

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S’EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Les sénateurs requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi permettant une bonne application du régime d’asile européen. Ils contestent certaines dispositions de ses articles 1^{er} et 3.

– Sur certaines dispositions de l’article 1^{er} :

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance de l’objectif de valeur constitutionnelle d’accessibilité et d’intelligibilité de la loi :

2. L’article 1^{er} de la loi déferée modifie les conditions de placement en rétention administrative et d’assignation à résidence des demandeurs d’asile relevant du règlement européen du 26 juin 2013 mentionné ci-dessus. En particulier, son 2^o modifie l’article L. 551-1 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile, afin de définir les conditions dans lesquelles le demandeur d’asile présentant un risque non négligeable de fuite peut être placé en rétention. Il définit notamment, aux 1^o à 12^o du paragraphe II de cet article, douze critères en fonction desquels ce risque peut être regardé comme établi. Le 8^o de l’article 1^{er} insère à l’article L. 554-1 du même code des dispositions régissant la fin de cette rétention.

Le b du 10° de l'article 1^{er} introduit un 1° *bis* au paragraphe I de l'article L. 561-2, afin de modifier le stade de la procédure à partir duquel le demandeur d'asile peut être assigné à résidence. Le d du même 10° précise, au même article L. 561-2, les conditions dans lesquelles une rétention peut succéder à une assignation à résidence.

3. Les requérants soutiennent que ces dispositions ne permettent pas de déterminer le moment à partir duquel l'étranger relevant du règlement européen du 26 juin 2013 pourra désormais être mis en rétention. Selon eux, les nouvelles dispositions de l'article L. 551-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, combinées avec celles de l'article L. 561-2, autoriseraient le placement en rétention, au plus tôt, à compter de la requête de la France demandant à un autre État de prendre en charge l'étranger, tandis que les nouvelles dispositions de l'article L. 554-1 permettraient ce placement dès l'ouverture de la procédure de détermination de l'État responsable de l'examen de la demande d'asile. De cette contradiction résulterait une méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

4. L'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques. Il doit en effet prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi.

5. D'une part, le nouveau 1° *bis* introduit au paragraphe I de l'article L. 561-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile permet à l'autorité administrative d'assigner à résidence un demandeur d'asile dans deux cas. Le premier est celui où ce demandeur fait l'objet, en application du règlement européen du 26 juin 2013, d'une requête aux fins de prise en charge ou de reprise en charge par un autre État dont les autorités françaises estiment qu'il est responsable de l'examen de la demande. Le second cas est celui où l'étranger fait l'objet d'une décision de transfert vers l'État responsable de cet examen, en application de l'article L. 742-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

6. D'autre part, le nouveau paragraphe II de l'article L. 551-1 du même code définit les conditions dans lesquelles le demandeur d'asile peut être placé en rétention. En raison du renvoi opéré par ces dispositions

au 1° *bis* du paragraphe I de l'article L. 561-2, ce placement en rétention ne peut concerner qu'un demandeur d'asile faisant l'objet soit d'une requête aux fins de prise en charge ou de reprise en charge par un autre État, soit d'une décision de transfert vers l'État responsable de l'examen de sa demande. Il en va de même, en application du dernier alinéa du paragraphe I de l'article L. 561-2, pour le placement en rétention d'un demandeur d'asile qui était auparavant assigné à résidence. La circonstance que le second alinéa de l'article L. 554-1, qui régit la fin de la rétention, prononcée ou non à la suite d'une assignation, dispose que le placement ou le maintien en rétention dure « *le temps strictement nécessaire à la détermination de l'État responsable de l'examen* » de la demande d'asile, n'a pas pour effet de permettre à l'autorité administrative de prendre cette mesure avant la requête de prise ou de reprise en charge.

7. Il résulte de ce qui précède que les dispositions du premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 551-1, du second alinéa de l'article L. 554-1 et des 1° *bis* et dernier alinéa du paragraphe I de l'article L. 561-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne sont ni équivoques ni inintelligibles. Le grief tiré de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi doit donc être écarté.

. En ce qui concerne les griefs tirés de la méconnaissance de la liberté individuelle et de la liberté d'aller et de venir :

8. Les requérants reprochent au premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 551-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, au dernier alinéa du paragraphe I de l'article L. 561-2 du même code et au second alinéa de l'article L. 554-1 du même code, dans leur rédaction résultant de l'article 1^{er} de la loi déferée, d'autoriser, même en l'absence de menace pour l'ordre public ou de nécessité de bonne administration de la justice, le placement en rétention de demandeurs d'asile alors que ceux-ci ne font pas nécessairement, à ce stade de la procédure organisée par le règlement du 26 juin 2013, l'objet d'une mesure d'éloignement. Il en résulterait une méconnaissance de la liberté individuelle. Les requérants soutiennent également que les 5° à 8° du paragraphe II de l'article L. 551-1 violent cette même liberté dès lors qu'ils autorisent le placement en rétention d'un étranger sans caractériser un risque de fuite de celui-ci. En effet, ces dispositions ne permettraient pas suffisamment la prise en compte de la situation personnelle de l'étranger ou de sa bonne foi. Notamment, les 5° à 7° du paragraphe II de l'article L. 551-1 permettraient que soit regardé comme présentant un risque de fuite un étranger dont les empreintes digitales ont été altérées involontairement, détenteur de papiers falsifiés à son insu ou

ayant dissimulé son identité pour un motif légitime. Par ailleurs, les requérants font également valoir que ces mêmes 5° à 8° sont contraires à la liberté d'aller et de venir. En effet, en prévoyant qu'un étranger peut être assigné à résidence dès lors que le risque de fuite est établi en application de ces dispositions, le législateur aurait, pour les motifs déjà énoncés, porté une atteinte disproportionnée à cette liberté.

9. 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. Les conditions de leur entrée et de leur séjour peuvent être restreintes par des mesures de police administrative conférant à l'autorité publique des pouvoirs étendus et reposant sur des règles spécifiques. Il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le respect des droits et libertés reconnus à toutes les personnes qui résident sur le territoire de la République. Parmi ces droits et libertés figurent la liberté individuelle, protégée par l'article 66 de la Constitution, qui ne saurait être entravée par une rigueur non nécessaire et la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789. Les atteintes portées à l'exercice de ces libertés doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis.

10. Le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel renvoie le Préambule de la Constitution de 1958, dispose en son quatrième alinéa : « *Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République* ». Il incombe au législateur d'assurer en toutes circonstances l'ensemble des garanties légales que comporte cette exigence constitutionnelle.

11. En vertu du premier alinéa de l'article 53-1 de la Constitution : « *La République peut conclure avec les États européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées* ».

– *S'agissant du grief tiré de la méconnaissance de la liberté individuelle* :

12. En premier lieu, le placement en rétention d'un demandeur d'asile sur le fondement des dispositions contestées ne peut intervenir qu'à compter de l'émission, par l'autorité administrative, d'une requête aux fins

de prise en charge ou de reprise en charge adressée à l'État qu'elle juge responsable de l'examen de la demande d'asile ou d'une décision de transfert vers l'État responsable de cet examen. Ainsi, il intervient à un stade de la procédure où l'autorité administrative dispose d'indices sérieux que l'examen de la demande d'asile échoit à un autre État en application du règlement européen du 26 juin 2013.

13. En deuxième lieu, le placement en rétention ne peut être décidé qu'à l'encontre d'un étranger qui présente un risque non négligeable de fuite, alors qu'il est susceptible d'être transféré vers un autre État. Cette mesure est donc motivée par la sauvegarde de l'ordre public.

14. En troisième lieu, d'une part, en vertu du paragraphe II de l'article L. 551-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, il appartient à l'administration d'apprécier, sous le contrôle du juge, les situations caractérisant un risque non négligeable de fuite sur la base d'une évaluation individuelle prenant en compte l'état de vulnérabilité de l'intéressé et de tenir compte d'éventuelles circonstances particulières ne permettant pas de regarder le risque allégué comme établi. En outre, si les 5° à 7° du même paragraphe prévoient que comptent au nombre des situations pouvant caractériser un tel risque de fuite l'altération de ses empreintes digitales pour empêcher leur enregistrement, la fraude aux titres d'identité, de séjour ou de voyage, la dissimulation de son identité, de son parcours ou de sa situation, notamment vis-à-vis de l'asile, l'appréciation du caractère volontaire de ces altérations, fraudes ou dissimulations est placée sous le contrôle du juge.

15. D'autre part, le placement en rétention n'est susceptible d'intervenir qu'en dernier ressort, si une mesure d'assignation à résidence n'est pas suffisante pour parer au risque de fuite. Il doit alors être proportionné à ce risque. En vertu du second alinéa de l'article L. 554-1 du même code, l'étranger ne peut ainsi être placé ou maintenu en rétention que pour le temps strictement nécessaire à la détermination de l'État responsable de l'examen de sa demande d'asile, une fois émise la requête de prise en charge ou de reprise en charge, et, le cas échéant, à l'exécution de la décision de transfert. En tout état de cause, la mesure de rétention, qui, en vertu des articles L. 552-1 et L. 552-7 du même code, ne peut être prolongée au-delà de quarante-huit heures qu'avec l'accord du juge judiciaire, ne peut durer plus de quarante-cinq jours.

16. Il résulte de tout ce qui précède que l'atteinte portée à la liberté individuelle doit être regardée comme nécessaire, adaptée et proportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur.

– S’agissant du grief tiré de la méconnaissance de la liberté d’aller et de venir :

17. Les conditions auxquelles est subordonné le prononcé d’une mesure d’assignation à résidence à l’encontre d’un étranger se trouvant dans la situation visée au 1° *bis* du paragraphe I de l’article L. 561-2 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile sont définies au premier alinéa de cet article. Dès lors, le grief tiré de ce que les dispositions du paragraphe II de l’article L. 551-1 du même code méconnaissent la liberté d’aller et de venir au motif qu’elles permettraient le placement sous assignation à résidence d’un étranger ne peut qu’être écarté.

18. Il résulte de tout ce qui précède que les dispositions du premier alinéa et des 5° à 8° du paragraphe II de l’article L. 551-1, du second alinéa de l’article L. 554-1 et des 1° *bis* et dernier alinéa du paragraphe I de l’article L. 561-2 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l’article 3 :

19. Le a du 2° de l’article 3 modifie le premier alinéa du paragraphe I de l’article L. 742-4 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile pour réduire de quinze à sept jours le délai de recours contre la décision de transfert vers l’État responsable de l’examen de la demande d’asile. Ce délai s’applique lorsque l’étranger ne fait pas l’objet d’une mesure de placement en rétention ou d’assignation à résidence.

20. Les requérants soutiennent qu’un délai de recours aussi bref porte atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif dans la mesure où il prive l’étranger, compte tenu de sa situation, de la possibilité de préparer utilement son recours contre la décision de transfert.

21. Aux termes de l’article 16 de la Déclaration de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n’est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n’a point de Constitution* ». Il résulte de cette disposition qu’il ne doit pas être porté d’atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d’exercer un recours effectif devant une juridiction.

22. D’une part, la décision de transfert mentionne les voies et délais de recours ainsi que le droit d’avertir ou faire avertir son consulat, un

conseil ou tout autre personne de son choix. Lorsque l'intéressé n'est pas assisté d'un avocat, les principaux éléments de cette décision lui sont communiqués dans une langue qu'il comprend ou dont il est raisonnable de penser qu'il la comprend. D'autre part, lorsque l'étranger ne fait pas l'objet d'une mesure de placement en rétention ou d'assignation à résidence, le second alinéa de l'article L. 742-5 prévoit que la décision de transfert ne peut pas faire l'objet d'une exécution d'office avant l'expiration d'un délai de quinze jours. Enfin, ces mêmes dispositions confèrent au recours contre cette décision un caractère suspensif. Ainsi, les dispositions contestées ne portent pas d'atteinte substantielle au droit à un recours juridictionnel effectif. Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration de 1789 doit être écarté.

23. Le mot « *sept* » figurant au premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 742-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur les autres dispositions :

24. Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune question de conformité à la Constitution et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la présente décision.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Sont conformes à la Constitution :

- le premier alinéa et les 5^o à 8^o du paragraphe II de l'article L. 551-1, le second alinéa de l'article L. 554-1 et les 1^o *bis* et dernier alinéa du paragraphe I de l'article L. 561-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans leur rédaction résultant de l'article 1^{er} de la loi permettant une bonne application du régime d'asile européen ;
- le mot « *sept* » figurant au premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 742-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa rédaction résultant de l'article 3 de cette même loi.

Article 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 15 mars 2018, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Valéry GISCARD d'ESTAING, Jean-Jacques HUEST, Lionel JOSPIN, Mmes Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 15 mars 2018.