

Anne SEVAUX et Paul MATHONNET
Société Civile Professionnelle
AVOCAT AU CONSEIL D'ETAT
ET A LA COUR DE CASSATION
12, rue de Bourgogne, 75007 PARIS
tél : 01.43.17.39.00
fax : 01.43.17.39.09
cabinet@as-pm.fr

21797.01

CONSEIL D'ETAT

Section du Contentieux

QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ

- POUR** :
- 1) L'association Groupe d'information et de soutien des immigré·e·s (ci-après « GISTI ») ;
 - 2) Le Syndicat des avocats de France (ci-après « SAF ») ;
 - 3) L'Association pour le droit des étrangers (ci-après « ADDE ») ;
 - 4) La Fédération des Associations de Solidarité avec Tou·te·s les Immigré·e·s (ci-après « FASTI ») ;
 - 5) L'Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les personnes Étrangères (ci-après « Anafé ») ;
 - 6) La Ligue des droits de l'Homme (ci-après « LDH ») ;
 - 7) L'Association Droits Ici Et Là-bas (ci-après « DIEL ») ;
 - 8) La Coalition Internationale des Sans Papiers et Migrants (ci-après « CISPM »).
 - 9) La Cimade

demandeurs,
S.C.P. Anne SEVAUX et Paul MATHONNET,

Incidente au recours pour excès de pouvoir n° 497929 dirigé contre le décret n°2024-813 du 8 juillet 2024 relatif aux cas d'assignation à résidence ou de placement en rétention des demandeurs d'asile prévus par l'article 41 de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration

Visant l'article L.523-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

I. FAITS ET PROCEDURE

1. A partir des années soixante-dix, et en dehors de tout cadre légal, l'administration a commencé à retenir des étrangers en instance d'expulsion dans des locaux ne dépendant pas de l'administration pénitentiaire.

Ce n'est qu'avec la loi n° 81-973 du 29 octobre 1981 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France dite « loi Questiaux », modifiant l'ordonnance du 2 novembre 1945 en y insérant l'article 35 bis, que le législateur est venu encadrer les conditions dans lesquelles un ressortissant étranger faisant l'objet d'une mesure d'éloignement peut faire l'objet d'une mesure de rétention administrative ou d'assignation à résidence.

Depuis 1981 et les 32 réformes intervenues en matière d'immigration, la durée et les modalités de ces mesures restrictives de liberté n'ont eu de cesse d'être modifiées. Cette inflation législative a connu un dernier épisode au début de l'année 2024 avec la promulgation le 26 janvier de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration dite « loi Immigration ».

En partie censurée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 janvier 2024 (n°2023-863 DC), la « loi Immigration » apporte d'importantes modifications au code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) s'agissant des dispositions régissant le travail des ressortissants étrangers, l'octroi des titres de séjour, l'éloignement, les demandes d'asile ou encore la procédure contentieuse spécifique en la matière.

La loi « Immigration » prévoit ainsi à son article 41 la création de nouvelles dispositions relatives aux cas d'assignation à résidence ou de placement en rétention du demandeur d'asile insérées aux articles L.523-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) qui prévoient notamment à l'article L.523-1 que :

« L'autorité administrative peut assigner à résidence ou, si cette mesure est insuffisante et sur la base d'une appréciation au cas par cas, placer en rétention le demandeur d'asile dont le comportement constitue une menace à l'ordre public.

L'étranger en situation irrégulière qui présente une demande d'asile à une autorité administrative autre que celle mentionnée à

l'article L. 521-1 peut faire l'objet des mesures prévues au premier alinéa du présent article afin de déterminer les éléments sur lesquels se fonde sa demande d'asile. Son placement en rétention ne peut être justifié que lorsqu'il présente un risque de fuite. »

Cette disposition a été introduite par le Sénat en première lecture sur proposition du gouvernement (amendement n° 592 rect) à l'article 12 bis A, rejeté par l'Assemblée nationale puis réintroduit en commission mixte paritaire pour figurer à l'article 41 du texte final.

A la lecture de la présentation de l'amendement à l'origine de ces dispositions, il apparaît que leur objectif initial visait à pallier l'impossibilité d'adopter une mesure restrictive de liberté à l'égard des ressortissants étrangers en dehors de toute mesure d'éloignement et éviter ainsi que certains d'entre eux ne sollicitent l'asile une fois interpellés pour empêcher leur expulsion :

« Le présent amendement a pour objet de compléter la transposition de la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale dit « Accueil », pour permettre l'assignation à résidence ou le placement en rétention du demandeur d'asile qui présente un risque de fuite ou une menace à l'ordre public.

Aujourd'hui, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoit qu'un étranger faisant l'objet d'une mesure d'éloignement et qui est placé en rétention peut demander l'asile en rétention. Il doit introduire sa demande dans les conditions prévues aux articles L. 754-1 et suivants du CESEDA, dans un délai de 5 jours à compter de la notification de ses droits dans le centre de rétention administrative. L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) se prononce en 96 heures.

Ce cadre juridique n'est applicable qu'à l'étranger qui fait déjà l'objet d'une mesure d'éloignement et d'un placement en rétention au moment où il formule sa demande d'asile.

Par ailleurs, hors demande d'asile en rétention, il n'est possible d'assigner à résidence ou de placer en rétention un demandeur d'asile qui bénéficie du droit au maintien sur le territoire que s'il fait l'objet d'une décision d'expulsion, d'une peine d'interdiction du territoire français ou d'une interdiction administrative du territoire français (art. L. 753-1 à L. 753-12 du CESEDA).

Le cadre juridique exposé ne s'applique donc pas à l'étranger en situation irrégulière qui manifeste sa volonté de demander l'asile à l'occasion d'une interpellation. Il ne s'applique pas non plus à

l'étranger en situation irrégulière dont la demande d'asile est présentée à une autre autorité administrative que celle normalement prévue (les GUDA) et qui présente un risque de fuite, notamment lorsqu'il aurait dû présenter sa demande d'asile dans le pays de première entrée dans l'Union Européenne, tel que cela est prévu par le règlement Dublin.

Le droit de l'Union européenne autorise cependant un Etat membre, dans des cas limitativement énumérés et sous réserve qu'aucune mesure moins coercitive ne puisse être efficacement appliquée, à prévoir le placement en rétention d'un demandeur d'asile pour le temps nécessaire à l'examen de sa demande. En ce sens, le paragraphe 3 de l'article 8 de la directive « Accueil » prévoit qu'« un demandeur ne peut être placé en rétention que : a) pour établir ou vérifier son identité ; b) pour déterminer les éléments sur lesquels se fonde sa demande d'asile qui ne pourraient pas être obtenus sans un placement en rétention, en particulier lorsqu'il y a un risque de fuite du demandeur ; (...) e) lorsque la protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public l'exige ; (...) ».

Ces dispositions n'ont jusqu'à présent pas été transposées en droit interne.

Leur transposition est néanmoins justifiée par la circonstance que certains étrangers en situation irrégulière utilisent la demande d'asile, lors de leur interpellation ou à l'approche de leur levée d'écrou, pour faire obstacle à l'édition d'une OQTF ou à son exécution. Ces situations se rencontrent généralement pour des profils évocateurs de risques de troubles à l'ordre public (sortants de prison, interpellés...).

En outre, cette transposition plus complète permettra que pour les personnes dont les circonstances de leur arrivée dans l'Union européenne ont permis qu'elles introduisent une demande d'asile ou de titre de séjour dans le pas de première entrée et qui ne l'ont pas fait, l'effectuant à une autorité autre que celle normalement compétente, dans le cadre, par exemple d'une interpellation, fassent l'objet d'un examen accéléré de leur demande d'asile. Leur situation caractérise généralement un risque de fuite, en particulier lorsque de telles demandes sont réitérées.

Aussi, dans le respect du droit de tout étranger de demander l'asile, mais pour éviter le détournement de la procédure de demande d'asile par des étrangers en situation irrégulière, il est proposé de permettre l'assignation à résidence ou le placement en rétention de ces étrangers, lorsque les conditions prévues par la directive sont satisfaites.

La demande d'asile sera examinée dans un délai de 96 heures par l'OFPRA, comme les demandes d'asile présentées en rétention. Le

droit au maintien du demandeur sur le territoire français prendra fin dès la décision de rejet rendue par l'Office. L'autorité préfectorale pourra ainsi mettre en œuvre l'éloignement dès cette date. La mesure concilie ainsi le droit constitutionnel de demander l'asile et l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre l'immigration irrégulière (CC, 26/07/2019, 2019-797DC).

Dans le cas des personnes adressant leur demande d'asile à une autorité autre que celle compétente et qui présentent un risque de fuite sans pour autant manifester un comportement révélant une menace à l'ordre public, ce dispositif fera l'objet de directives pour sa mise en œuvre, qui compléteront celles déjà arrêtées pour ce qui concerne le recours aux instruments de rétention. » (Présentation de l'amendement n° 592 rect., 7 novembre 2023, [en ligne](#))

Pareille interprétation a par la suite été confirmée par le ministre de l'Intérieur en poste à l'époque lors des débats parlementaires au Sénat :

« M. Gérard Darmanin, ministre.

Cet amendement vise à répondre à une problématique assez simple.

Actuellement, une personne en rétention peut demander l'asile. En revanche, si une personne interpellée sur la voie publique, par exemple un étranger en situation irrégulière qui aurait commis un délit, demande l'asile, elle ne peut pas être placée en rétention, et l'on doit lui laisser demander l'asile.

Il y a donc un détournement du droit de l'asile. En effet, une personne qui viendrait dans notre pays pour demander l'asile le ferait spontanément ; elle n'attendrait pas des mois ou des années sur le territoire national, en situation d'irrégularité, pour finalement demander l'asile une fois interpellée par la police. Un tel procédé ne sert évidemment qu'à gagner du temps.

L'idée est que chacun puisse demander l'asile, puisque c'est un droit constitutionnel, mais que cette demande puisse être faite en rétention. Dans ce cas-là, la demande d'asile ne fait pas obstacle à l'interpellation des services de police. Elle peut être étudiée en urgence, comme c'est le cas pour les personnes qui demandent l'asile en rétention. Rapidement, une réponse favorable ou défavorable est apportée, et des mesures d'éloignement sont exécutées dans le cas où la demande est refusée.

Une telle mesure est tout à fait conforme à notre droit constitutionnel et à la directive retour. Elle entrave l'une des manières de contourner l'exécution des OQTF. » (Compte-rendu des débats devant le Sénat, Séance du 9 novembre 2023, [en ligne](#))

Malgré cet objectif initialement circonscrit à des situations très précises tenant à l'interpellation de l'intéressé ou la proximité de sa levée d'écrou, le texte adopté à l'article L.523-1 du CESEDA est beaucoup plus permissif dès lors qu'il permet l'assignation à résidence ou le placement en rétention administrative de tout étranger en situation irrégulière sollicitant l'asile dès lors que son « *comportement constitue une menace à l'ordre public* » ou « *afin de déterminer les éléments sur lesquels se fonde sa demande d'asile* ».

Par ces dispositions, le législateur a considérablement étendu les possibilités d'assignation à résidence ou de rétention administrative des demandeurs d'asile.

2. En effet, jusqu'à présent, les mesures restrictives de liberté d'un ressortissant étranger – rétention administrative et assignation à résidence – étaient uniquement justifiées par la bonne exécution des décisions d'éloignement et nécessitaient pour pouvoir être appliquées que l'intéressé soit visé par une décision d'éloignement.

2.1 Le CESEDA prévoit à son livre VII relatif à l'« *exécution des décisions d'éloignement* » les cas d'assignation à résidence des ressortissants étrangers « *aux fins d'exécution de la décision d'éloignement* » (Articles L731-1 à L731-2) ou « *en cas de report de l'éloignement* » (Articles L731-3 à L731-5).

Dans chacune de ces hypothèses, l'étranger doit être visé par une mesure d'éloignement à savoir une obligation de quitter le territoire français, une interdiction de retour sur le territoire français, une décision prise par un autre État, sa remise aux autorités d'un autre Etat, une interdiction de circulation sur le territoire français, une décision d'expulsion, une peine d'interdiction judiciaire du territoire, une interdiction administrative du territoire français.

Selon la situation de l'intéressé et la mesure d'éloignement dont il fait l'objet, l'autorité administrative pouvait l'assigner à résidence pendant une durée maximale de 90 jours – 135 jours depuis l'entrée en vigueur de loi « Immigration » - (CESEDA, art. L.732-3), un an – trois depuis – (CESEDA, art. L.732-4) ou pour une durée illimitée (CESEDA, art. L.732-5).

2.2 De manière similaire, l'autorité administrative peut dans des hypothèses similaires placer en rétention un étranger pour l'exécution de la décision d'éloignement dont il fait l'objet « *lorsqu'il ne présente pas de garanties* ».

de représentation effectives propres à prévenir un risque de soustraction à l'exécution de la décision d'éloignement et qu'aucune autre mesure n'apparaît suffisante à garantir efficacement l'exécution effective de cette décision » (art. L.740-1 et L.741-1).

Le maintien en rétention administrative peut ensuite être prolongé pour différents motifs pris, notamment, de l'urgence absolue, d'une menace pour l'ordre public, de l'impossibilité d'exécuter la décision d'éloignement du fait de l'obstruction de l'intéressé ou de l'absence de documents de voyage ou de moyens de transport (CESEDA, L. 742-4), de demandes d'asile dilatoires - c'est-à-dire présentées uniquement en vue de retarder ou d'empêcher l'exécution de la décision de retour - (CESEDA, L. 742-5, al.4), voire d'activités à caractère terroriste pénalement constatées (CESEDA, L. 742-6).

En tout état de cause, le maintien d'un ressortissant étranger en rétention administrative ne pouvait excéder 90 jours, voire 210 jours en cas d'activités à caractère terroriste pénalement constatées.

2.3 S'agissant spécifiquement des demandeurs d'asile, le CESEDA prévoit que c'est bien *« lorsque le droit au maintien de l'étranger a pris fin en application des b ou d du 1° de l'article L. 542-2 et qu'une obligation de quitter le territoire français a été prise à son encontre »* que *« l'autorité administrative peut l'assigner à résidence ou le placer en rétention dans les conditions prévues aux articles L. 752-1 à L. 752-4 »* (v. art. L.542-5).

Ainsi, l'autorité administrative peut assigner à résidence un ressortissant étranger faisant l'objet d'une telle mesure d'éloignement *« aux fins du traitement rapide et du suivi efficace de sa demande d'asile »* (CESEDA, L.752-1)

En outre, l'autorité administrative peut également placer en rétention le ressortissant étranger faisant l'objet d'une telle mesure d'éloignement *« à condition que le placement soit nécessaire pour déterminer les éléments sur lesquels se fonde sa demande d'asile, notamment pour prévenir un risque de soustraction à l'exécution de la décision d'éloignement apprécié selon les mêmes critères que ceux prévus à l'article L.612-3 ou lorsque la protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public l'exige »* (CESEDA, L.752-2).

Par ailleurs, lorsque l'étranger demandeur d'asile fait l'objet d'une décision d'expulsion, d'une peine d'interdiction du territoire français ou

d'une interdiction administrative du territoire, l'autorité administrative peut l'assigner à résidence (CESEDA, L.753-1) ou le placer en rétention administrative uniquement « *pour des raisons impérieuses de protection de l'ordre public ou de la sécurité nationale établies à partir d'une évaluation individuelle du demandeur, si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être efficacement appliquées* » (CESEDA, L.753-2).

En définitive, avant l'entrée en vigueur de la loi « Immigration », l'autorité administrative ne pouvait assigner à résidence ou placer en rétention administrative un ressortissant étranger – de surcroît demandeur d'asile - que si ce dernier faisait l'objet d'une mesure d'éloignement, et ce, dans la perspective d'en faciliter l'exécution.

3. Or, l'article 41 de la loi « Immigration » a considérablement étendu le champ d'application de ces mesures restrictives de liberté à l'égard des ressortissants étrangers en y permettant le recours indépendamment du contentieux de l'éloignement des étrangers.

En atteste le fait que le nouveau dispositif ne s'insère plus dans le livre VII du CESEDA (« *exécution des mesures d'éloignement* ») mais dans le livre V relatif au droit d'asile et plus particulièrement dans le titre II (« *accès à la procédure d'asile* »).

Par le décret n° 2024-813 du 8 juillet 2024, le gouvernement a précisé les modalités d'application de l'article 41 de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

Ainsi, concrètement, en l'état actuel du droit, un ressortissant étranger en situation irrégulière peut :

- être assigné à résidence « *sur la base d'une évaluation individuelle* », soit « *au regard de la menace à l'ordre public qu'il représente* » (CESEDA, R. 523-2, al. 1), soit « *afin de déterminer les éléments sur lesquels se fonde sa demande* » (CESEDA, R. 523-2, al. 2) ;
- voire être placé en rétention administrative « *sur la base d'une évaluation individuelle* », soit « *au regard de la menace à l'ordre public qu'il représente et sous réserve qu'une mesure d'assignation à résidence ne suffise pas à faire face à une telle menace* » (CESEDA, R. 523-9, al. 1), soit « *lorsqu'il y a un risque de fuite du demandeur* » et « *afin de déterminer les éléments sur lesquels se fonde sa demande* » (CESEDA, R. 523-2, al. 2).

Par un recours pour excès de pouvoir enregistré sous le n°497929, l'association Groupe d'information et de soutien des immigré·e·s (ci-après « GISTI »), le Syndicat des avocats de France (ci-après « SAF »), l'Association pour le droit des étrangers (ci-après « ADDE »), la Fédération des Associations de Solidarité avec Tou·te·s les Immigré·e·s (ci-après « FASTI »), l'Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les personnes Étrangères (ci-après « Anafé »), la Ligue des droits de l'Homme (ci-après « LDH »), l'Association Droits Ici Et Là-bas (ci-après « DIEL ») et la Coalition Internationale des Sans Papiers et Migrants (ci-après « CISPM »), associations exposantes, ont déféré le décret du 8 juillet 2024 à la censure du Conseil d'Etat.

Les exposants soulèvent au soutien de leur demande la question prioritaire de constitutionnalité suivante dirigée contre l'article L.523-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile :

« Les dispositions de l'article L.523-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile issues de l'article 41 de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration sont-elles conformes à la liberté individuelle garantie par l'article 66 de la Constitution, à l'exigence constitutionnelle que constitue le droit d'asile découlant de l'alinéa 4 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et au principe d'égalité devant la loi garanti par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en ce qu'elles permettent de placer en rétention administrative un demandeur soit, sur la base d'une appréciation au cas par cas, parce que le comportement de ce dernier constitue une menace à l'ordre public, soit parce qu'il a présenté sa demande à une autorité administrative autre que celle mentionnée à l'article L. 521-1, afin de déterminer les éléments sur lesquels se fonde sa demande d'asile et qu'il présente un risque de fuite ? »

II. DISCUSSION

1. Les dispositions en cause de l'article L.523-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile sont de nature législative et applicables au litige et n'ont pas été déclarées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel [A]. La question de leur conformité avec les droits et libertés garantis par la Constitution présente un caractère sérieux [B] et, en toute hypothèse, nouveau [C].

A. Les dispositions en cause sont de nature législative et applicables au litige et n'ont pas été déclarées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel

1. Les dispositions en cause sont de nature législative

1. S'agissant de la première condition tenant à la nature législative des dispositions en cause, l'article L.523-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (ci-après « CESEDA ») se situe dans la partie législative du CESEDA, au sein du chapitre III du titre II du Livre V dudit code, relatif au droit d'asile et autres protections internationales.

Ces dispositions sont issues de l'article 41 de loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration dite « loi Immigration », en vigueur depuis le 28 janvier 2024.

Il ne fait donc nul doute que l'article L.523-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile revêt valeur législative.

2. Les dispositions en cause sont applicables au litige

1. On sait également que pour être transmise au Conseil constitutionnel en application de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre

1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, une question prioritaire de constitutionnalité doit porter sur une disposition législative applicable au litige ou à la procédure.

2. Dans le cas présent, l'article L.523-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit les cas d'assignation à résidence ou de placement en rétention des demandeurs d'asile en dehors des situations où ils feraient l'objet d'une mesure d'éloignement.

La disposition législative visée par la présente QPC est donc applicable au litige puisqu'elle constitue le fondement légal de la décision administrative attaquée, à savoir le décret n° 2024-813 du 8 juillet 2024 pris pour l'application de l'article L.523-1 du CESEDA.

Ce faisant, il ne fait aucun doute quant à l'applicabilité au litige de l'article L.523-1 du CESEDA.

3. **Les dispositions en cause n'ont pas été déclarées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel**

1. S'agissant de la condition tenant à l'absence de déclaration de conformité antérieure, l'article L.523-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile n'a pas été à ce jour déclaré conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel.

Le recueil des dispositions déclarées conformes à la Constitution, en ligne sur le site du Conseil constitutionnel, en atteste, puisqu'aucune de ses décisions ne porte à ce jour, dans leurs motifs et leur dispositif, sur la conformité à la Constitution de la disposition législative litigieuse.

Certes, le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de se prononcer à de nombreuses reprises sur la conformité à la Constitution des mesures privatives et restrictives de liberté prononcées à l'égard des ressortissants étrangers.

C'est ainsi qu'il a admis le régime d'assignation à résidence dans le cadre de l'état d'urgence (Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, *M. Cédric D.* ; Décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017 *M. Sofiyon I.*), la possibilité pour le législateur de ne pas fixer de durée maximale à l'assignation à résidence d'un étranger en vue de l'exécution d'une mesure d'expulsion ou d'une peine d'interdiction du territoire le concernant (Décision n° 2017-674 QPC du 1^{er} décembre 2017, *M. Kamel D.*, §§ 4-12) ou encore l'allongement de la durée d'assignation à résidence prévue aux articles L.732-4 et L.732-5 du CESEDA s'agissant des ressortissants étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement (Décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024, *Loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration*, §§ 149-157). Le Conseil constitutionnel a également retenu qu'une mesure d'assignation à résidence, bien que susceptible d'inclure une astreinte à domicile, ne peut être regardée comme une mesure privative de liberté, contraire aux exigences de l'article 66 de la Constitution - dans la mesure où elle n'est pas soumise au contrôle du juge judiciaire - dès lors que la plage horaire de cette astreinte ne saurait dépasser douze heures par jour (Décision n° 2017-674 QPC du 1^{er} décembre 2017, *M. Kamel D.*, §15).

En matière de rétention administrative des étrangers, le Conseil constitutionnel a admis - après s'y être initialement opposé (Décision n° 86-216 DC du 3 septembre 1986, *Loi relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*, §22 ; Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, §100) - les allongements successifs de la durée de rétention d'abord à trente-deux jours (Décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, §64), puis à quarante-cinq jours (Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, §75) et, enfin, à quatre-vingt-dix jours (Décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018, *Loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*, §76).

Toutefois, si le régime des mesures d'assignation à résidence et de placement en rétention administrative des étrangers, notamment leur durée, a été en grande partie regardé comme conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, ce dernier ne s'est jamais prononcé sur certaines des conditions de recours à ces mesures, et notamment sur la possibilité introduite par la loi « Immigration » à l'article L.523-1 du CESEDA d'assigner à résidence ou de placer en rétention administrative un demandeur d'asile en dehors de toute mesure d'éloignement prise à son encontre.

Par ailleurs, si la loi « Immigration » a été déférée à la censure du Conseil constitutionnel, la saisine a priori de ce dernier ne portait aucunement sur la conformité à la Constitution de l'article 41 de cette loi créant l'article

L.523-1 du CESEDA ici contesté (v. Décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024, *Loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration*).

La deuxième condition posée par l'article 23-2 de l'ordonnance est n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel est satisfaite.

B. La question prioritaire de constitutionnalité présente un caractère sérieux

La troisième condition posée par l'article 23-2 de l'ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel est également satisfaite en ce que la question soulevée présente assurément un caractère sérieux dès lors que l'article L.523-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile méconnaît tout à la fois la liberté individuelle garantie par l'article 66 de la Constitution et l'exigence constitutionnelle que constitue le droit d'asile découlant de l'alinéa 4 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ainsi que le principe d'égalité garanti par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

1. A titre liminaire, on soulignera que la circonstance que les dispositions législatives contestées relèvent du champ d'application de la directive « Accueil » n°2013/33/UE, plus précisément du paragraphe 3 de son article 8, ne peut faire obstacle au renvoi de la question au Conseil constitutionnel.

Ce n'est en effet que si trois conditions sont réunies que le Conseil constitutionnel estime n'y avoir pas lieu à statuer et que le juge du filtre dit n'y avoir lieu à renvoi en présence d'une disposition législative pris pour la transposition du droit de l'Union : si la disposition législative se borne à transposer les dispositions d'une directive ; si ces dernières sont précises et inconditionnelles ; si les droits et libertés constitutionnels invoqués ne sont pas des principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France (Décision n° 2010-79 QPC du 17 décembre 2010 *M. Kamel Daoudi*, §4 ; CE, 6^{ème}/1^{ère} SSR, 8 juillet 2015, n° 390154, aux T. ; CE, 14 septembre 2015, *Société Notrefamille.com*, n° 389806, aux T. ; CE, 21 février 2018, ONF, n°410678, B).

S'agissant du caractère précis et inconditionnel de la directive, le Conseil d'Etat en retient une conception souple : « *ce n'est pas l'effet direct des dispositions qui compte pour l'application de la jurisprudence du Conseil*

constitutionnel, mais le caractère contraignant ou non des dispositions de la directive qui font l'objet d'une transposition » si bien que « *la question pertinente pour le contrôle de constitutionnalité est de savoir si l'Etat est lié sur le résultat à atteindre* » (conclusions de Suzanne von Coester lues sous CE, 6^{ème}/1^{ère} SSR, 8 juillet 2015, n° 390154).

Au cas d'espèce, les dispositions du paragraphe 3 de l'article 8 de la directive « Accueil » que l'article L.523-1 du CESEDA aurait pour objet de transposer ne peuvent être regardées comme précises et inconditionnelles puisqu'elles laissent une entière liberté aux Etats membres d'adopter ou non une législation prévoyant que les demandeurs d'asile puissent être placés en rétention lorsqu'ils présentent une menace pour l'ordre public ou un risque de fuite.

Tout au plus l'article 8 de la directive autorise les Etats membres à prévoir des cas de rétention, et limite ces cas à ceux qu'il énumère. En aucun cas cette disposition contraint les Etats membres à adopter des mesures de rétention pour chacun des cas qu'il mentionne. Il n'a d'ailleurs jamais été question d'une mise en conformité au droit de l'Union dans les travaux préparatoires de la législation contestée.

En tout état de cause, s'agissant de la condition tenant à ce que la disposition législative se borne à transposer les dispositions d'une directive, le contrôle de constitutionnalité demeure possible si la loi ne se borne pas à en tirer les conséquences nécessaires (conclusions de Suzanne von Coester lues sous CE, 6^{ème}/1^{ère} SSR, 8 juillet 2015, n° 390154), c'est-à-dire si elle ajoute ou retranche à ses dispositions (conclusions de Charles Touboul lues sous CE, 1^{ère}/4^{ème} CHR, 18 juillet 2018, *Association des pharmaciens -dispensateurs et distributeurs de gaz médicinal*, n°408805).

Dans le cas présent, pour déterminer quelles seraient les conséquences nécessaires de la directive, il convient de fixer la portée du paragraphe 3 de l'article 8 tel qu'il doit être interprété en conformité avec les articles 6 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Explications relatives à la charte des droits fondamentaux, 14 décembre 2017, 2007/C 303/02, p.3). Or, il résulte de cette interprétation conforme que c'est seulement en tant qu'elles peuvent relever de l'une des exceptions au droit à la liberté et à la sûreté admises par le paragraphe 1 de l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que les dispositions de l'article 8 de la directive « Accueil » doivent être interprétées (v. prise de position de l'avocate générale Eleanor Sharpston dans l'affaire CJUE, 26 janvier 2016, *J. N. contre Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-601/15, §58). Parmi la liste exhaustive de ces motifs (CEDH, Cour (Grande Chambre), 1er juin 2021, *Denis et Irvine c. Belgique* n° 62819/17;63921/17, §124) figurent la détention d'une

personne condamnée (a), ne s'étant pas conformé à une décision rendue, conformément à la loi, par un tribunal (b), dans le cadre d'une procédure pénale diligentée pour des faits précis préalablement à l'intervention de l'autorité judiciaire (c), d'un mineur afin de surveiller son éducation ou avant de le traduire devant une juridiction compétente (d), pour des raisons de salubrité et sécurité publiques afin d'éviter la circulation d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond (e) et, enfin, pour empêcher une personne de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours (f). Aucun de ces cas ne correspond à la législation contestée puisque cette dernière permet le placement en rétention d'un demandeur d'asile sans qu'une décision d'éloignement n'ait été prise et donc sans qu'une procédure d'éloignement soit en cours.

En d'autres termes, en permettant le placement d'un demandeur d'asile indépendamment de toute procédure d'éloignement en cours, la loi ajoute à la directive telle que cette dernière doit être interprétée conformément au regard des articles 6 de la Charte et 5 de la Convention, et va au-delà de ce que cette dernière permettrait – ou, à supposer que cela soit établi, commanderait.

Partant, pour chacun de ces raisons, aucun obstacle pris de ce que les dispositions législatives en cause relèvent du champ d'application du droit de l'Union ne peut opposer au renvoi de la question au Conseil constitutionnel.

2. Cela ayant été rappelé, on sait que le Conseil constitutionnel censure les mesures arbitraires emportant privation ou restriction de liberté en veillant à ce qu'il ne soit porté aucune atteinte disproportionnée à la liberté individuelle et à la liberté d'aller et venir de chacun.

La liberté d'aller et venir apparaît aujourd'hui comme une illustration du principe général de liberté garanti aux articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

Consacrée pour la première fois en 1979 comme principe de valeur constitutionnelle (Décision n° 79-107 DC du 12 juillet 1979, *Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales*, §3), la liberté d'aller et venir avait pu apparaître comme intégrée à la liberté individuelle (Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, §3) avant d'être consacrée comme liberté constitutionnelle autonome (Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, §8).

La liberté individuelle, quant à elle, est garantie par l'article 66 de la Constitution qui dispose que « *nul ne peut être arbitrairement détenu* » et que « *l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi* ».

Bien qu'à certains égards similaires, ces deux notions n'en demeurent pas moins autonomes et s'appliquent dans des situations distinctes, la liberté d'aller et venir protégeant des mesures restrictives de liberté là où la liberté individuelle représente une garantie contre les mesures privatives de liberté.

À cet égard, le degré de contrainte exercée sur l'intéressé constitue un élément essentiel pour déterminer l'atteinte portée aux droits et libertés de ce dernier. Ainsi, les assignations à résidence sont ou non susceptibles d'être regardées comme des mesures privatives de liberté, au sens de l'article 66 de la Constitution, selon par exemple l'amplitude de la plage horaire maximale de l'astreinte à domicile imposée (Cons. const., 22 déc. 2015, n° 2015-527 QPC, *Cédric D.*).

3. S'agissant du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel quant au respect de la liberté individuelle, il est des plus poussés car ce dernier exige qu'elle « *ne saurait être entravée par une rigueur non nécessaire* » et « *que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis* » (Décision n° 2023-1056 QPC du 7 juillet 2023, *M. Abdelhalim R.*, §8 ; Décision n° 2020-878/879 QPC du 29 janvier 2021, *M. Ion Andronie R. et autre*, §4)

A ce titre, le Conseil constitutionnel a admis la constitutionnalité des législations autorisant une privation de liberté dans le cadre répressif telle que la garde à vue en ce qu'elle demeure une mesure de contrainte nécessaire à certaines opérations de police judiciaire (Cons. const., 30 juillet 2010, *Daniel Walbuger et a.*, n° 2010-14/22 QPC, § 18 et 25), la détention en vue de l'exécution d'un mandat d'arrêt (Cons. const., 24 juin 2011, *Kiril Z.*, n° 2011-133 QPC, § 11.), le placement en rétention avant comparution (Cons. const., 17 décembre 2010, *Michel F.*, n° 2010-80 QPC, § 10.), la détention provisoire (Cons. const. 29 août 2002, n°2002-461 DC, § 66), la rétention judiciaire (Cons. const. 13 août 1993, n° 93-325 DC, § 114), la rétention de sûreté (Cons. const., 21 février 2008, n° 2008-562 DC, § 8 à 23.) ; mais également dans le cadre hospitalier avec l'hospitalisation sans son consentement d'une personne atteinte de troubles psychiatriques (Cons. const., 26 novembre 2010, *Mlle Danielle S.*, n° 2010-71 QPC, § 16) ; dans un cadre sanitaire avec la mise en quarantaine de personnes susceptibles d'être affectées par la maladie à l'origine d'une épidémie (Cons. const., 11 mai 2020, n° 2020-800 DC, § 33) ; ou encore dans l'objectif

de protéger une personne trouvée en état d'ivresse sur la voie publique en la retenant en cellule de dégrisement (Cons. const., 8 juin 2012, *Mickaël D.*, n° 2012-253 QPC, § 5 et 6).

Jusqu'à présent, le Conseil constitutionnel n'a ainsi jamais admis que la liberté individuelle puisse être limitée dans le seul objectif de prévenir des atteintes à l'ordre public.

D'ailleurs, on soulignera à ce titre qu'en droit européen, si les alinéas a) à f) du paragraphe 1 de l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales établissent une liste exhaustive des motifs autorisant la privation de liberté (CEDH, Cour (Grande Chambre), 1er juin 2021, *Denis et Irvine c. Belgique* n° 62819/17;63921/17, §124), la seule préservation de l'ordre public n'en fait aucunement partie.

Partant, une privation de liberté autre que très brève ne saurait être justifié par le seul objectif visant à prévenir des atteintes à l'ordre public.

4. Par ailleurs, si le Conseil constitutionnel a pu rappeler 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 ; que 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 »* (Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, cons. 64), il n'en demeure pas moins que la liberté individuelle des personnes concernées est protégée.

Si l'article 66 de la Constitution n'interdit pas au législateur de prévoir, sous des garanties appropriées, les mesures permettant à l'autorité administrative d'ordonner à un étranger se trouvant en situation irrégulière sur le territoire français de quitter celui-ci (Décision n° 86-216 DC du 3 septembre 1986, *Loi relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*, §10), c'est à la condition qu'une mesure de rétention administrative, *« même placée sous le contrôle du juge, ne saurait être prolongée, sauf urgence absolue et menace de particulière gravité pour l'ordre public »* (ibid., §22).

Ainsi, si les ressortissants étrangers peuvent faire l'objet de mesures restrictives et privatives de liberté, il appartient au législateur, en prévoyant de telles mesures, de limiter les cas de privation de liberté à ce qui est nécessaire, adapté et proportionné à l'objectif poursuivi.

A ce titre, si le Conseil constitutionnel a pu juger conformes à la Constitution certaines mesures privatives de liberté à l'encontre des personnes étrangères, c'est en retenant que l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière participe de la sauvegarde de l'ordre public (Décision n°2011-631 DC du 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, consid. 64), lequel implique de pouvoir mener à terme les procédures d'éloignement diligentées à l'égard de certains ressortissants étrangers.

C'est dans ce cadre que le Conseil constitutionnel a admis - après s'y être initialement opposé (Décision n° 86-216 DC du 3 septembre 1986, *Loi relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*, §22 ; Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, §100) - les allongements successifs de la durée de rétention administrative d'abord à trente-deux jours (Décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, §64), puis à quarante-cinq jours (Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, §75) et, enfin, à quatre-vingt-dix jours (Décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018, *Loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*, §76).

Pour admettre la conformité de ces dispositions législatives à la Constitution, le Conseil constitutionnel s'est fondé sur la circonstance que, outre d'être soumis au contrôle de l'autorité judiciaire, l'étranger ne peut être maintenu en rétention « *que pour le temps strictement nécessaire à son départ* » (Décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, §66 et Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, §75) et ce « *dans l'attente de l'exécution de la mesure d'éloignement dont il fait l'objet* » et en « *l'absence de garanties de représentation effectives propres à prévenir le risque de fuite* » (Décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018, *Loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*, §73).

A ce jour, le Conseil constitutionnel n'a encore jamais retenu la conformité à la Constitution de mesures privatives de liberté à l'égard de personnes étrangères mises en œuvre indépendamment de toute procédure d'éloignement et qui poursuivraient pour seul objectif, non pas la sauvegarde de l'ordre public entendu largement à travers la lutte contre l'immigration irrégulière, mais la préservation contre des atteintes et menaces à l'ordre public.

5. On ajoutera par ailleurs que, s'agissant des ressortissants étrangers ayant sollicité l'asile en France, la conformité à la Constitution des atteintes portées à l'exercice de leur liberté individuelle doit au surplus s'apprécier à l'aune de la protection dont ils font l'objet au titre du droit d'asile.

Le Conseil constitutionnel a consacré un droit constitutionnel d'asile (Conseil constitutionnel, 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, décision n° 93-325 DC ; Conseil constitutionnel, 5 mai 1998, *Loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile*, décision n° 98-399 DC), lequel implique, pour être effectif, que les personnes concernées puissent bénéficier de conditions d'accueil suffisantes leur permettant de séjourner en France et d'entamer leur procédure de demande d'asile.

Ainsi, davantage que le seul droit de demander l'asile sur le territoire français, l'extension du champ de la garantie constitutionnelle de l'asile aux demandeurs de la qualité de réfugié, couplée à la « mise en œuvre » de cette garantie par la Convention de Genève, a conduit le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État à reconnaître à tous les demandeurs d'asile un ensemble de droits découlant de ce droit d'asile constitutionnel (Marie A. et Fleury Graff T., « La jurisprudence du Conseil constitutionnel relative au droit d'asile mise en perspective avec celle du Conseil d'État : l'art de l'ouroboros », *Titre VII*, n°6, avril 2021).

En ce sens, il incombe au législateur d'assurer en toutes circonstances l'ensemble des garanties légales que comporte l'exigence constitutionnelle que constitue le droit d'asile (Conseil constitutionnel, 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, décision n°93-325 DC, §81 ; Conseil constitutionnel, 22 avril 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration*, décision n°97-389 DC, §25 ; Conseil constitutionnel, 4 décembre 2003, *Loi modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile*, décision n°2003-485 DC, §2).

Le Conseil constitutionnel a dégagé du Préambule de la Constitution le droit pour le demandeur d'asile de demeurer sur le territoire pendant tout l'examen de sa demande d'asile (Conseil constitutionnel, 13 août 1993, n°93-325 DC), et même avant sa demande par sa décision n°92-307 DC : le Conseil a en effet estimé « qu'un étranger qui a sollicité son admission en France au titre de l'asile ne saurait faire l'objet d'un maintien en zone de transit le temps nécessaire à son départ, moyennant des garanties adéquates, que, **s'il**

apparaît que sa demande d'asile est manifestement infondée ». Il ressort également des décisions n°2003-484 DC (cons. 54-60) et n°2019-807 QPC (cons. 9) que **le placement en rétention d'un demandeur d'asile doit avoir un caractère exceptionnel**, et ne peut être justifié que par le caractère manifestement infondé et dilatoire de la demande d'asile. Si le Conseil constitutionnel a déclaré conforme la possibilité de placer en rétention l'étranger qui fait l'objet d'une requête aux fins de prise en charge ou de reprise en charge adressée à l'État-membre ou associé, que l'autorité administrative estime responsable de l'examen de la demande d'asile au sens du Règlement UE 604/2013 du 26 juin 2013 dit « Dublin », **c'est dans la mesure où la rétention intervient à un stade 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 »** (décision DC 2018-762 DC du 15 mars 2018, cons. 12) ; et que l'étranger ne peut alors *« 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 »* (Décision DC n°2018-762 DC du 15 mars 2018, cons. 15).

Ces garanties constitutionnelles doivent ainsi permettre à un ressortissant étranger de solliciter l'asile en France.

(i) Cela suppose, en premier lieu, d'autoriser l'intéressé à se maintenir sur le territoire.

Parmi les garanties constitutionnelles attachées au droit d'asile figure ainsi le fait d'autoriser l'étranger qui se réclame de ce droit à demeurer provisoirement sur le territoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande, de sorte qu'il puisse, notamment, exercer effectivement les droits de la défense qui constituent pour toutes les personnes, qu'elles soient de nationalité française, de nationalité étrangère ou apatrides, un droit fondamental à caractère constitutionnel (Conseil constitutionnel, 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, décision n°93-325 DC, §84).

A ce titre, un étranger qui a sollicité son admission en France au titre de l'asile ne saurait faire l'objet d'un maintien en zone de transit le temps nécessaire à son départ, moyennant des garanties adéquates, que s'il apparaît que sa demande d'asile est manifestement infondée (Décision n° 92-307 DC du 25 février 1992, *Loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2*

novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, §11).

(ii) Ces garanties impliquent également de ne pas dissuader un ressortissant étranger de solliciter l'asile en France.

En effet, le droit de demander l'asile sur le territoire français ne saurait être effectif s'il s'accompagne d'un régime qui, par les contraintes qu'il fait peser sur les intéressés, dissuade ces derniers d'y avoir effectivement recours.

(iii) Enfin, les garanties constitutionnelles attachées au droit d'asile nécessitent que soient offertes à l'intéressé des conditions appropriées pour solliciter l'asile.

A ce titre, le législateur doit assurer au demandeur un niveau de vie digne et adéquat le temps de l'examen de sa demande (CE, sect., 23 mars 2009, n°325884, aux T.).

Par ailleurs, il lui appartient de mettre l'intéressé en mesure même de formuler sa demande et réunir les informations et pièces nécessaires à ce qu'elle soit correctement instruite. En effet, pour que le droit de demander l'asile sur le territoire français soit effectif, encore faut-il que la demande de l'intéressé ait des chances d'aboutir ce qui suppose de permettre à ce dernier de réunir les informations et les pièces nécessaires de sorte qu'il puisse présenter un récit cohérent et circonstancié devant l'OFPRA.

Ainsi le droit d'asile ne saurait se limiter à la seule possibilité laissée aux ressortissants étrangers de présenter une demande d'asile sur le territoire français mais suppose l'existence de toutes les garanties nécessaires à ce qu'une telle demande puisse être effectivement formulée en ayant des chances de prospérer.

6. Ceci étant posé, au regard ce qui vient d'être exposé, le régime propre aux ressortissants étrangers ne va pas jusqu'à autoriser le législateur à mettre en place de mesures privatives de liberté à l'égard de ces derniers pour satisfaire un objectif qui n'est pas l'exécution d'une mesure d'éloignement mais la protection de l'ordre public contre une menace que les personnes concernées représenteraient.

A supposer que la préservation de l'ordre public puisse être regardée comme un objectif de nature à justifier que le législateur prévoit des mesures privatives de liberté à l'encontre de ressortissants étrangers, une telle mesure ne saurait être regardée comme nécessaire, adaptée et proportionnée à cet objectif, a fortiori lorsque les intéressés ont présenté une demande d'asile, lorsqu'elle n'est pas nécessaire à une mesure d'éloignement.

A ce titre, on soulignera que si la directive européenne « Accueil » n°2013/33/UE prévoit à son article 8 parmi les différentes possibilités laissées aux Etats membres pour ordonner le placement de demandeurs d'asile en rétention le cas où « *la protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public l'exige* » (art. 8, §3, e)), cette seule circonstance ne saurait se suffire à elle-même dès lors que la validité des dispositions de cet article devant être apprécié à l'aune des exigences fixées par l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (prise de position de l'avocate générale Eleanor Sharpston dans l'affaire CJUE, 26 janvier 2016, *J. N. contre Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-601/15, §58) ce qui suppose qu'elles puissent se rattacher à l'une des hypothèses prévues à cet article, parmi lesquelles le fait qu'il existe contre l'intéressé une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours (CESDHLF, art. 5, §1, f)).

Cela étant posé, en l'espèce, l'article L.523-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile méconnaît les droits et libertés garantis par la Constitution en tant qu'il permet, sur la base d'une appréciation au cas par cas, de placer en rétention un demandeur d'asile dont le comportement constitue une menace à l'ordre public **[B.1]** ou lorsque ce dernier a présenté sa demande à une autorité administrative autre que celle mentionnée à l'article L. 521-1, afin de déterminer les éléments sur lesquels se fonde sa demande d'asile lorsqu'il présente un risque de fuite **[B.2]**.

1. Sur la contrariété à la Constitution du premier alinéa de l'article L.523-1 du CESEDA

1. S'agissant du premier alinéa de l'article L.523-1 du CESEDA, ce dernier permet de placer en rétention administrative, sur la base d'une appréciation au cas par cas, « *le demandeur d'asile dont le comportement constitue une menace à l'ordre public* ».

Concrètement, ces dispositions permettent d'assigner à résidence un étranger ayant sollicité l'asile alors qu'il était en situation irrégulière le temps

qu'il soit statué sur sa demande, laquelle est examinée par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides selon la procédure accélérée, conformément au 3° de l'article L. 531-24 (art. L.523-4 du CESEDA) et, le cas échéant, le prononcé, la notification et l'exécution d'une décision d'éloignement (art. L.523-6 du CESEDA).

En toute hypothèse, la rétention de l'intéressé peut se poursuivre jusqu'à une durée maximale de trente jours (quatre jours prolongés pour une période supplémentaire de vingt-six jours ; CESEDA, art. L.741-1 et L.742-3 auxquels renvoie le nouvel article L.523-3).

Contrairement aux dispositions du second alinéa de l'article L.523-1 du CESEDA, le premier permet le placement en rétention administrative d'un demandeur d'asile indépendamment de tout risque de fuite de ce dernier.

En réalité, tel qu'il ressort des travaux parlementaires de la loi « Immigration », les dispositions du second alinéa de l'article L.521-3 du CESEDA permettent uniquement de garantir la possibilité pour l'administration de procéder ultérieurement à l'éloignement du demandeur d'asile. En d'autres termes, la mesure a pour seul objet de maintenir la personne concernée à la disposition de l'autorité administrative dans le cas où sa demande d'asile viendrait à être rejetée, mettant fin à son droit au maintien sur le territoire dans des conditions telles qu'une obligation de territoire de quitter le territoire français pourrait être prise à son encontre et justifier, conformément aux dispositions de l'article L.542-5 du CESEDA, son assignation à résidence voire son placement en rétention.

2. Compte tenu de ce qui vient d'être exposé et à la lumière des exigences fixées par la Conseil constitutionnel afin de garantir le respect de la liberté individuelle, les dispositions du premier alinéa de l'article L.523-1 du CESEDA **sont contraires à l'article 66 de la Constitution.**

2.1 En premier lieu, on soulignera que ces dispositions poursuivent un but étranger à ceux de nature à justifier que des limitations soient apportées à l'exercice de la liberté individuelle garantie par l'article 66 de la Constitution.

En effet, les dispositions du premier alinéa de l'article L.523-1 du CESEDA permettent que soit placé en rétention administrative un demandeur d'asile au seul motif que son comportement constituerait une menace à l'ordre

public indépendamment de toute procédure d'éloignement mise en œuvre à son encontre.

S'il ressort des travaux parlementaires que c'est dans l'objectif de faciliter ces dernières que le législateur a adopté les dispositions contestés, force est de constater que leur nécessité n'est, à ce stade de la procédure, même pas caractérisée puisque la rétention administrative sur le fondement de l'alinéa premier de l'article L.523-1 du CESEDA ne suppose pas qu'une procédure puisse être justifiée, ni même que son exécution serait ultérieurement compromise, du fait notamment de l'existence d'un risque de fuite de l'étranger concerné.

2.2 En second lieu, ces dispositions portent une atteinte à l'exercice de la liberté individuelle qui ne saurait être regardée comme adaptée, nécessaire et proportionnée à l'objectif poursuivi de préservation de l'ordre public, à supposer même que ce dernier puisse être regardée comme un objectif de nature à justifier que le législateur prévoit des mesures privatives de liberté à l'encontre de ressortissants étrangers

(i) Tout d'abord, les dispositions contestées ne fixent aucun critère de gravité minimale permettant d'apprécier si le comportement d'un demandeur d'asile constitue une menace pour l'ordre public justifiant son placement en rétention administrative.

De même, aucune précision n'est indiquée quant au contenu et à la nature de l'appréciation au cas par cas préalable à la rétention administrative. En l'absence de telles précisions sur les caractéristiques de cette menace et sur les éléments à prendre en compte pour apprécier si elle justifie le placement en rétention administrative d'un demandeur d'asile, une telle mesure privative de liberté reste possible en cas de troubles mineurs à l'ordre public ou de simples soupçons.

On notera à ce titre que la présentation de l'amendement à l'origine des dispositions contestées faisait état de la nécessité de permettre la rétention administrative de « *profils évocateurs de risques de troubles à l'ordre public (sortants de prison, interpellés...)* » (Présentation de l'amendement n° 592 rect., 7 novembre 2023, [en ligne¹](https://www.senat.fr/amendements/2022-2023/434/Amdt_592.html)) de sorte que l'article L.523-1 pourrait trouver à s'appliquer en l'absence même de menace caractérisée à l'ordre public.

Ainsi, n'importe quelle menace à l'ordre public peut justifier à elle seule un placement en rétention administrative, alors même que cette dernière emporte des conséquences particulièrement graves.

¹ https://www.senat.fr/amendements/2022-2023/434/Amdt_592.html

(ii) A ce titre, la rétention administrative peut se prolonger, a minima, sur presque une dizaine de jours le temps de l'instruction de sa demande, laquelle doit être complétée dans un délai maximal de cinq jours (CESEDA, art. R.531-2) auxquels s'ajoutent les quatre-vingt-seize heures imparties à l'OFPRA pour statuer (art. R.531-23). Dans l'hypothèse où le ressortissant étranger serait débouté de sa demande, il pourrait alors être maintenu en rétention le temps de procéder à son éloignement, le cas échéant, durant une période totale n'excédant pas trente jours.

A cet élément qui caractérise déjà le caractère disproportionné de la mesure, s'ajoute que le fait que les dispositions législatives critiquées ont pour objet et pour effet d'accueillir et d'instruire des demandes d'asile dans des conditions qui ne sauraient être regardées comme conformes à la garantie constitutionnelle que constitue le droit d'asile.

En effet, ces dispositions présupposent le caractère infondé ou dilatoire de telles demandes, qui, pour reprendre les termes du ministre de l'Intérieur à l'origine de ce texte, « *ne [servirait] évidemment qu'à gagner du temps* » (Compte-rendu des débats devant le Sénat, Séance du 9 novembre 2023, [en ligne](#)²).

Ces présupposés revêtent ainsi un caractère dissuasif en ce qu'un ressortissant étranger pourrait être découragé de présenter une demande d'asile que les autorités assimilent d'emblée à « *un détournement du droit de l'asile* » (idem).

A ce titre, on soulignera que, contrairement aux indications du ministre lors de l'examen de ces dispositions devant le Parlement, ces dernières ne visent pas exclusivement les situations où une personne aurait « *[attendu] des mois ou des années sur le territoire national, en situation d'irrégularité, pour finalement demander l'asile une fois interpellée par la police* » mais trouvent à s'appliquer, compte tenu de leur rédaction actuelle, y compris à un étranger venant à peine d'arriver sur le territoire.

Surtout, ces dispositions ont pour effet d'empêcher les demandeurs d'asile de compléter leur demande dans des conditions appropriées pour en assurer un examen correct. En effet, les demandeurs d'asile placés en rétention administrative sur le fondement du premier alinéa de l'article L.523-1

² <https://www.senat.fr/seances/s202311/s20231109/s20231109017.html#section3896>

du CESEDA ne sont pas nécessairement retenus dans les centres de rétention administrative (CRA) mentionnés aux articles R.744-1 et suivants mais peuvent également être maintenus dans les locaux de rétention mentionnés à l'article R.744-8.

Or, ces locaux n'accueillent pas, contrairement aux CRA, d'associations ayant pour mission, conformément à l'article R.744-20 d'informer les étrangers et de les aider à exercer leurs droits de sorte qu'ils bénéficient d'une assistance juridique adéquate pour permettre l'exercice effectif de leurs droits. Cette assistance se révèle pourtant fondamentale dans l'instruction des demandes d'asile dès lors qu'elle permet d'accompagner l'intéressé dans sa démarche en l'aidant à mobiliser les informations essentielles de son parcours et à rassembler, par l'intermédiaire de contacts extérieurs, tous les éléments susceptibles d'appuyer et de documenter sa demande. Cette assistance est ainsi d'autant plus précieuse que les demandes d'asile sont le plus souvent rejetées au regard des déclarations imprécises voire erronées du demandeur, des prétendues incohérences entachant son récit et de l'absence d'éléments probants permettant de démontrer le contraire.

En d'autres termes, un demandeur d'asile retenu en rétention administrative n'est pas placé dans des conditions lui permettant de faire valoir ses droits en présentant une demande d'asile complète et circonstanciée ayant des chances d'aboutir favorablement de sorte que le droit d'asile ne peut être regardé comme mis en œuvre de manière effective.

Entraînant une privation de liberté qui n'est pas nécessaire, adaptée et proportionnée – ce à quoi contribue de manière substantielle l'atteinte portée à la protection due aux demandeurs d'asile, les dispositions contestées sont contraires à l'article 66 de la Constitution.

3. Pour les mêmes raisons, les dispositions du premier alinéa de l'article L.523-1 du CESEDA portent une atteinte manifestement disproportionnée au droit constitutionnel d'asile. Elles n'opèrent pas une conciliation équilibrée des deux objectifs constitutionnels que sont le droit constitutionnel d'asile d'une part et la préservation de l'ordre public d'autre part.

4. Les dispositions du premier alinéa de l'article L.523-1 du CESEDA sont **également contraires à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui garantit le principe d'égalité devant la loi.**

Il convient en effet de garder à l'esprit qu'avant l'entrée en vigueur des dispositions attaquées, il existait déjà deux régimes distincts liant le placement en rétention d'une personne – qui fait l'objet d'une mesure d'éloignement - et un critère tiré d'une atteinte à l'ordre public. Le chapitre II du titre V du livre VII prévoit la possibilité de placer en rétention une personne qui présente une menace grave à l'ordre public à l'issue de l'examen de la demande par l'OFPRA, en cas de décision de rejet, de clôture ou d'irrecevabilité. Le chapitre III du même titre prévoit quant à lui la possibilité de placer en rétention le demandeur d'asile dès la procédure de demande d'asile à l'OFPRA une personne qui fait l'objet d'une mesure d'expulsion, d'interdiction administrative ou judiciaire du territoire et ce pour des raisons impérieuses de protection de l'ordre public ou de la sécurité nationale établies à partir d'une évaluation individuelle du demandeur. Il ressort de l'économie générale de ces mesures que le placement en rétention d'une personne dont la demande d'asile est en cours d'instruction à l'OFPRA, n'est possible que si elle fait l'objet de mesures d'éloignement spécifiques qui impliquent, pour ce qui est de l'expulsion (L.631-1 et suivants du Cesda) ou de l'interdiction administrative du territoire (L.321-1 du Cesda), a minima, une « menace grave à l'ordre public », ou une condamnation en raison d'une infraction pénale susceptible d'entraîner une peine d'interdiction du territoire français. De plus, la loi prévoit que l'administration doit établir « *des raisons impérieuses de protection de l'ordre public ou de la sécurité nationale* ».

Les dispositions critiquées prévoient l'assignation à résidence et le placement des demandeurs d'asile avant même que l'OFPRA ne se prononce, et sans qu'aucune mesure d'éloignement soit décidée, pour une simple menace à l'ordre public.

Le placement en rétention de ces demandeurs d'asile est donc soumis à un critère, en termes d'atteinte à l'ordre public, qui est moins exigeant que celui qui est applicables à ceux qui font l'objet d'une mesure d'expulsion, d'une interdiction administrative du territoire ou d'une interdiction judiciaire du territoire français. Les personnes concernées se trouvent donc soumis à un traitement plus défavorable et incohérent au regard de l'objet de la loi.

Partant, les dispositions du premier alinéa de l'article L.523-1 du CESEDA sont manifestement contraires à la Constitution.

2. Sur la contrariété à la Constitution du second alinéa de l'article L.523-1 du CESEDA

1. S'agissant du second alinéa de l'article L.523-1 du CESEDA, il permet de placer en rétention administrative « *l'étranger en situation irrégulière qui présenté une demande d'asile à une autorité administrative autre que celle mentionnée à l'article L. 521-1* », et ce, « *afin de déterminer les éléments sur lesquels se fonde sa demande d'asile* », « *lorsqu'il présente un risque de fuite* ».

Par sa référence à un risque de fuite, le législateur a en réalité entendu poursuivre par ces dispositions l'objectif de garantir l'exécution des mesures d'éloignement.

1.1 Par ces dispositions, le législateur a porté une atteinte à l'exercice de la liberté individuelle qui ne saurait être regardée comme adaptée, nécessaire et proportionnée à l'objectif poursuivi compte tenu de la notion particulièrement extensive du risque de fuite retenue pour justifier le placement en rétention administrative d'un demandeur d'asile.

En effet, les motifs listés à l'article L.523-2 du CESEDA permettant de regarder comme établi ce risque de fuite mentionné à l'article L. 523-1 retiennent par exemple le fait pour un étranger d'être entré irrégulièrement en France ou de s'y être maintenu irrégulièrement et de ne pas avoir présenté sa demande d'asile dans le délai de quatre-vingt-dix jours à compter de son entrée en France (1°) sans préciser la durée au-delà de laquelle l'irrégularité de son maintien est ainsi susceptible de caractériser un risque de fuite. De même, est évoqué la circonstance selon laquelle l'étranger serait entré irrégulièrement sur le territoire de l'un des Etats avec lesquels s'applique l'acquis de Schengen, y aurait fait l'objet d'une décision d'éloignement exécutoire prise par l'un de ces Etats ou s'y serait maintenu sur le territoire d'un de ces Etats sans justifier d'un droit de séjour ou sans y avoir déposé sa demande d'asile dans les délais les plus brefs (2°) sans préciser la durée de ces derniers.

Ainsi, alors que la mesure de rétention prévue au second alinéa de l'article L.523-1 du CESEDA porterait grandement atteinte à l'exercice par un ressortissant étranger de sa liberté individuelle en le maintenant en rétention pour une durée maximale de trente jours, les conditions de son application tenant à l'existence d'un risque de fuite de l'intéressé demeurent bien trop larges pour permettre de caractériser des difficultés ultérieures pour procéder à son éloignement, le cas échéant.

On ajoutera au surplus que les atteintes ainsi portées à l'exercice de la liberté individuelle sont d'autant plus disproportionnées à l'objectif poursuivi que ce dernier ne vise pas à permettre l'exercice de mesures d'éloignement mais uniquement à en faciliter ultérieurement l'exercice dès lors que le second alinéa de l'article L.523-1 ne prévoit, pas plus que le premier, qu'une mesure d'éloignement soit effectivement déjà en cours de sorte et qu'il permet, en l'état, de placer en rétention administrative en vue de son futur éloignement un demandeur d'asile qui ne pourra peut-être jamais faire l'objet d'une telle mesure dans l'hypothèse où sa demande venait à être accueillie.

1.2 Au surplus, pour les raisons expliquées *supra*, ces dispositions méconnaissent également les exigences attachées au droit constitutionnel d'asile dès lors qu'elles en dissuadent l'exercice et, en toute hypothèse, ne permettent pas de l'exercer de manière effective compte tenu des conditions dans lesquelles sont retenus les demandeurs.

Partant, les dispositions du second alinéa de l'article L.523-1 du CESEDA sont manifestement contraires à la Constitution.

C. En tout état de cause, la question prioritaire de constitutionnalité présente un caractère nouveau

1. L'article 23-4 et le troisième alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel prévoient que, devant le Conseil d'Etat, il est procédé au renvoi devant le Conseil constitutionnel de la question prioritaire de constitutionnalité lorsque cette question soulève une question nouvelle ou présente un caractère sérieux.

En permettant le renvoi d'une question qui ne serait pas nécessairement sérieuse mais qui présenterait un caractère nouveau, le législateur organique a non seulement souhaité que le Conseil constitutionnel soit saisi de l'interprétation de toute disposition constitutionnelle dont il n'a pas encore eu l'occasion de faire application, mais il a également entendu permettre au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation d'apprécier l'intérêt de saisir le Conseil constitutionnel en fonction de ce critère alternatif (décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009).

Définie de manière alternative par le Conseil constitutionnel, la condition de la nouveauté comprend donc à la fois une approche traditionnelle –

qui suppose une interprétation inédite de la norme de référence – et une approche dite « ouverte », qui offre aux juridictions suprêmes une large marge d'appréciation quant à l'opportunité de saisir le Conseil.

Comme le soulignait monsieur le rapporteur public Vincent Daumas, ce second critère relève ainsi de l'opportunité même du renvoi de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel, en raison notamment de ce qu'elle fait écho à une jurisprudence du Conseil d'Etat ou de ce qu'elle porte sur un sujet particulièrement délicat (conclusions de Vincent Daumas sous CE, 6 juin 2018, *Société Soderev Tour*, n°411510).

2. Ainsi, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation ont la faculté de renvoyer au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité au regard de considérations d'opportunité. La Cour de cassation a ainsi retenu le caractère nouveau d'une question prioritaire de constitutionnalité au regard de la fréquence des affaires dans lesquelles la même question était soulevée (Cass. Crim., 19 janvier 2011, n° 10-85.159, Bull. crim. n° 11 : compte tenu de ce que la question de la motivation des arrêts de cour d'assises est fréquemment invoquée).

Le Conseil d'Etat a de même admis le caractère nouveau d'une question prioritaire de constitutionnalité au regard de l'intérêt que présentait cette question, « *alors même que le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de faire application [du texte constitutionnel invoqué]* » (CE, 10 décembre 2010, *le Normand de Bretteville*, n° 343752, mentionné aux tables).

De même, la Cour de cassation a renvoyé au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la définition du préjudice écologique au motif que cette question « *compte tenu de la place croissante qu'occupent les questions relatives aux atteintes portées à l'environnement dans le débat public, un caractère nouveau au sens que le Conseil constitutionnel donne à ce critère alternatif de saisine* » (Cass. Crim., 10 novembre 2020, n° 20-82.245).

La condition tirée d'un intérêt à saisir le Conseil constitutionnel, dont dépend le caractère nouveau de la question prioritaire de constitutionnalité, est ainsi satisfaite en présence d'une question prioritaire qui soulève une difficulté de constitutionnalité récurrente et/ou qui a trait sur une question particulièrement sensible compte tenu des évolutions sociales, économiques, sociétales ou environnementales.

3. Dans le cas présent, la question soulevée par les requérants présente assurément un caractère nouveau dès lors qu'elle porte sur la question sensible de la rétention des demandeurs d'asile en dehors de toute mesure d'éloignement contrairement aux textes applicables jusqu'à présent.

La présente QPC s'inscrit ainsi dans un changement de paradigme puisque, contrairement aux dernières réformes en matière d'immigration soumises au Conseil constitutionnel portant pour l'essentiel sur la durée des mesures restrictives et privatives de liberté, il est ici question de ce que ces mesures sont employées pour de nouvelles finalités.

Ainsi, l'article 41 de la loi « Immigration » a considérablement étendu le champ d'application de ces mesures restrictives de liberté à l'égard des ressortissants étrangers en y permettant le recours indépendamment de procédures d'éloignement des étrangers.

En atteste le fait que le nouveau dispositif ne s'insère plus dans le livre VII du CESEDA (« *exécution des mesures d'éloignement* ») mais dans le livre V relatif au droit d'asile et plus particulièrement dans le titre II (« *accès à la procédure d'asile* »).

Par ailleurs, il n'est pas inutile de préciser qu'une telle modification méconnaît les exigences de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dont l'article 5 prévoit une liste exhaustive des seuls motifs autorisant la privation de liberté, parmi lesquels l'arrestation ou la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours.

La question de permettre la rétention administrative de demandeurs d'asile non plus pour permettre l'exécution d'une mesure d'éloignement déjà prononcée mais pour s'éviter tout obstacle éventuel dans l'hypothèse où une telle mesure venait à être prise est donc assurément pertinente et présente, au sens de l'article 23-4 et du troisième alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, un caractère nouveau.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire, ou suppléer au besoin d'office, les exposants concluent qu'il plaise au Conseil d'Etat :

- **RENOYER** au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité suivante :

« Les dispositions de l'article L.523-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile issues de l'article 41 de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration sont-elles conformes à la liberté individuelle garantie par l'article 66 de la Constitution, à l'exigence constitutionnelle que constitue le droit d'asile découlant de l'alinéa 4 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et au principe d'égalité devant la loi garanti par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en ce qu'elles permettent de placer en rétention administrative un demandeur soit, sur la base d'une appréciation au cas par cas, parce que le comportement de ce dernier constitue une menace à l'ordre public, soit parce qu'il a présenté sa demande à une autorité administrative autre que celle mentionnée à l'article L. 521-1, afin de déterminer les éléments sur lesquels se fonde sa demande d'asile et qu'il présente un risque de fuite ? »

le tout avec toutes conséquences de droit.

*Pour la S.C.P. Anne SEVAUX et Paul MATHONNET,
l'un d'eux*