

Décision n° 2019-818 QPC  
du 6 décembre 2019

(Mme Saisda C.)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 3 octobre 2019 par la Cour de cassation (première chambre civile, arrêt n° 900 du 2 octobre 2019), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour Mme Saisda C. par Me Catherine Herrero, avocate au barreau de Seine-Saint-Denis. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2019-818 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 213-2 et L. 221-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

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) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile ;
- la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

– les observations présentées pour la requérante par Me Herrero, enregistrées le 23 octobre 2019 ;

– les observations en intervention présentées pour le Conseil national des barreaux par la SCP Boré, Salve de Bruneton et Mégret, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, enregistrées le même jour ;

– les observations en intervention présentées pour l’association Avocats pour la défense des droits des étrangers par Me Patrick Berdugo, avocat au barreau de Paris, enregistrées le même jour ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 24 octobre 2019 ;

– les observations en intervention présentées pour l’association nationale d’assistance aux frontières pour les étrangers, pour le syndicat des avocats de France, pour l’association Groupe d’information et de soutien des immigrés et pour l’ordre des avocats au barreau de la Seine-Saint-Denis par la SCP Zribi et Texier, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, enregistrées le même jour ;

– les secondes observations en intervention présentées pour le Conseil national des barreaux par la SCP Boré, Salve de Bruneton et Mégret, enregistrées le 30 octobre 2019 ;

– les secondes observations présentées pour la requérante par Me Herrero, enregistrées le 8 novembre 2019 ;

– les secondes observations en intervention présentées pour l’association nationale d’assistance aux frontières pour les étrangers, pour le syndicat des avocats de France, pour l’association Groupe d’information et de soutien des immigrés et pour l’ordre des avocats au barreau de la Seine-Saint-Denis par la SCP Zribi et Texier, enregistrées le même jour ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Herrero, pour la requérante, Me Louis Boré, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, pour le Conseil national des barreaux, Me Isabelle Zribi, avocate au Conseil d’État et à la Cour de cassation, pour les autres parties intervenantes, et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l’audience publique du 26 novembre 2019 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

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

1. La question prioritaire de constitutionnalité doit être considérée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l'occasion duquel elle a été posée. Dès lors, le Conseil constitutionnel est saisi de l'article L. 213-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dans sa rédaction résultant de la loi du 10 septembre 2018 mentionnée ci-dessus et de l'article L. 221-4 du même code dans sa rédaction résultant de la loi du 29 juillet 2015 mentionnée ci-dessus.

2. L'article L. 213-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans cette rédaction, prévoit :

*« Tout refus d'entrée en France fait l'objet d'une décision écrite motivée prise, sauf en cas de demande d'asile, par un agent relevant d'une catégorie fixée par voie réglementaire.*

*« Cette décision est notifiée à l'intéressé avec mention de son droit d'avertir ou de faire avertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, son consulat ou le conseil de son choix. En cas de demande d'asile, la décision mentionne également son droit d'introduire un recours en annulation sur le fondement de l'article L. 213-9 et précise les voies et délais de ce recours. La décision et la notification des droits qui l'accompagne doivent lui être communiquées dans une langue qu'il comprend.*

*« L'étranger peut refuser d'être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc, ce dont il est fait mention sur la notification prévue au deuxième alinéa. L'étranger mineur non accompagné d'un représentant légal ne peut être rapatrié avant l'expiration du même délai. Le présent alinéa n'est pas applicable aux refus d'entrée notifiés à Mayotte ou à la frontière terrestre de la France.*

*« Lorsque l'étranger ne parle pas le français, il est fait application de l'article L. 111-7.*

*« La décision prononçant le refus d'entrée peut être exécutée d'office par l'administration.*

*« Une attention particulière est accordée aux personnes vulnérables, notamment aux mineurs, accompagnés ou non d'un adulte ».*

3. L'article L. 221-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans cette rédaction, prévoit :

*« L'étranger maintenu en zone d'attente est informé, dans les meilleurs délais, qu'il peut demander l'assistance d'un interprète et d'un*

*médecin, communiquer avec un conseil ou toute personne de son choix et quitter à tout moment la zone d'attente pour toute destination située hors de France. Il est également informé des droits qu'il est susceptible d'exercer en matière de demande d'asile. Ces informations lui sont communiquées dans une langue qu'il comprend. Mention en est faite sur le registre mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 221-3, qui est émargé par l'intéressé.*

*« En cas de maintien simultané en zone d'attente d'un nombre important d'étrangers, la notification des droits mentionnés au premier alinéa s'effectue dans les meilleurs délais, compte tenu du nombre d'agents de l'autorité administrative et d'interprètes disponibles. De même, dans ces mêmes circonstances particulières, les droits notifiés s'exercent dans les meilleurs délais.*

*« Lorsque l'étranger ne parle pas le français, il est fait application de l'article L. 111-7 ».*

4. Selon la requérante, rejointe par les parties intervenantes, faute de prévoir que l'étranger peut exiger d'être assisté d'un avocat lorsqu'il est entendu par l'administration avant qu'un refus d'entrée en France lui soit opposé ou pendant son maintien en zone d'attente, ces dispositions méconnaîtraient les droits de la défense ainsi que les exigences résultant des articles 7, 9 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

5. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les mots « *ou le conseil de son choix* » figurant à la première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 213-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et « *un conseil ou* » figurant à la première phrase du premier alinéa de l'article L. 221-4 du même code.

– Sur le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel :

6. Le Premier ministre fait valoir que, dans la mesure où l'article L. 213-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile appliquerait les dispositions inconditionnelles et précises du règlement du 9 mars 2016 mentionné ci-dessus, il n'y aurait pas lieu, pour le Conseil constitutionnel, en l'absence de mise en cause d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, de se prononcer sur la conformité des dispositions contestées de cet article aux droits et libertés que la Constitution garantit.

7. En l'absence de mise en cause d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, le Conseil constitutionnel

n'est pas compétent pour contrôler la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de dispositions législatives qui se bornent à tirer les conséquences nécessaires de dispositions inconditionnelles et précises d'une directive ou des dispositions d'un règlement de l'Union européenne.

8. Toutefois, le règlement du 9 mars 2016 ne comporte aucune disposition relative aux conditions dans lesquelles un étranger qui sollicite son entrée en France peut être assisté d'un avocat. Dès lors, les dispositions contestées de l'article L. 213-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui déterminent de telles conditions ne se bornent pas à tirer les conséquences nécessaires de dispositions dudit règlement. En conséquence, le Conseil constitutionnel est compétent pour contrôler la conformité des dispositions contestées aux droits et libertés que la Constitution garantit.

– Sur la conformité des dispositions contestées aux droits et libertés que la Constitution garantit :

9. Aux termes de l'article 7 de la Déclaration de 1789 : « *Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi, et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent, expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires, doivent être punis ; mais tout citoyen appelé ou saisi en vertu de la loi doit obéir à l'instant : il se rend coupable par la résistance* ». Aux termes de son article 9 : « *Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi* ».

10. Selon l'article 16 de la même déclaration : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Est garanti par ces dispositions le respect des droits de la défense.

11. Les dispositions contestées de l'article L. 213-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoient que la notification à un étranger du refus de son entrée en France doit s'accompagner de la mention de son droit de faire avertir le conseil de son choix. En vertu des dispositions contestées de l'article L. 221-4 du même code, l'étranger est informé, lors de son maintien en zone d'attente, qu'il peut communiquer avec le conseil de son choix. En revanche, ces dispositions ne consacrent pas un droit de l'étranger à exiger l'assistance d'un avocat lors des auditions organisées par l'administration dans le cadre

de l'instruction de sa demande d'entrée en France ou pendant son maintien en zone d'attente.

12. Toutefois, d'une part, les auditions effectuées dans le cadre de l'instruction administrative des décisions de refus d'entrée en France ou organisées pendant le maintien de l'étranger en zone d'attente n'ont pour objet que de permettre de vérifier que l'étranger satisfait aux conditions d'entrée en France et d'organiser à défaut son départ. Elles ne relèvent donc pas d'une procédure de recherche d'auteurs d'infractions. D'autre part, la décision de refus d'entrée, celle de maintien en zone d'attente et celles relatives à l'organisation de son départ ne constituent pas des sanctions ayant le caractère de punition mais des mesures de police administrative. Dès lors, la circonstance que les auditions mentionnées ci-dessus puissent se dérouler sans l'assistance d'un avocat ne peut être contestée sur le fondement des articles 7, 9 et 16 de la Déclaration de 1789.

13. Au demeurant, l'étranger peut être assisté d'un avocat dans le cadre des instances juridictionnelles relatives à de telles mesures.

14. Les dispositions contestées, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

#### LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup>. – Les mots « *ou le conseil de son choix* » figurant à la première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 213-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, et les mots « *un conseil ou* » figurant à la première phrase du premier alinéa de l'article L. 221-4 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, sont conformes à la Constitution.

Article 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 5 décembre 2019, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 6 décembre 2019.