



...la proposition de loi constitutionnelle relative à la

## SOUVERAINETÉ DE LA FRANCE, À LA NATIONALITÉ, À L'IMMIGRATION ET À L'ASILE

L'objectif de la proposition de loi constitutionnelle relative à la souveraineté de la France, à la nationalité, à l'immigration et à l'asile déposée par Bruno Retailleau, tel qu'affirmé à la première ligne de son exposé des motifs, est d' « arrêter l'immigration de masse ». De fait, **il est manifeste que, faute de stratégie cohérente et de volonté politique, la France a aujourd'hui abandonné toute maîtrise de sa politique migratoire**. Alors que le nombre d'étrangers en situation irrégulière sur le territoire est aujourd'hui estimé à 900 000, le nombre d'éloignements forcés annuellement réalisés dans l'hexagone dépasse péniblement les 10 000 (11 410 en 2022) et le taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF) reste microscopique (6,9 % au premier semestre 2023).

Dans ce contexte, la commission a considéré qu'une **initiative constitutionnelle était nécessaire**. L'action du législateur en matière migratoire est en effet aujourd'hui **excessivement contrainte par des normes supra-législatives, en particulier européennes**. Si le Sénat a considérablement renforcé les capacités d'action de l'État dans le projet de loi n° 304 (2022-2023) pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration lors de son examen en première lecture, **la volonté des rapporteurs Muriel Jourda et Philippe Bonnacarrère de porter des mesures ambitieuses s'est régulièrement heurtée à des obstacles constitutionnels et conventionnels insurmontables en l'état**.

La commission a estimé que cette proposition de loi constitutionnelle était **la première étape indispensable d'une réflexion d'envergure, amenée à se poursuivre**. Elle s'est attachée à **consolider certains des dispositifs proposés et, sans les écarter définitivement, en a supprimé deux** dont la rédaction était encore trop inaboutie pour pouvoir réunir un consensus. Sur le rapport de Christophe-André Frassa, elle a adopté ce texte ainsi modifié.

### 1. SE DONNER LES MOYENS INSTITUTIONNELS ET JURIDIQUES DE RETROUVER NOTRE SOUVERAINETÉ MIGRATOIRE

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi constitutionnelle entend **réaffirmer la prééminence des lois de la République dans le prolongement de la proposition de loi constitutionnelle de Philippe Bas, Bruno Retailleau, Hervé Marseille et plusieurs de leurs collègues, adoptée par le Sénat le 19 octobre 2020 mais rejetée par l'Assemblée nationale**.

Les quatre dernières années ont vu la **reconnaissance progressive de la réalité du risque posé par le communautarisme et le séparatisme**. Comme le soulignait le rapport de la commission des lois sur la proposition de loi constitutionnelle précitée<sup>1</sup>, **le phénomène communautariste est une menace pour la cohésion de la société, l'indivisibilité de la République et l'unité du peuple français**. Le communautarisme lui-même et son instrumentalisation par les mouvements politiques radicaux et volontiers violents pèsent de manière croissante sur la société française, sur le respect de l'autorité légitime et la force de la loi. Tout en souscrivant pleinement au dispositif, la commission a adopté un amendement du rapporteur rétablissant les termes exacts de la rédaction adoptée par le Sénat en 2020.

<sup>1</sup> Rapport n° 45 (2020-2021) de Christophe-André Frassa, fait au nom de la commission des lois, déposé le 14 octobre 2020.

**L'article 2** de la proposition de loi constitutionnelle vise à **étendre le champ du référendum** de l'article 11 de la Constitution aux **questions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France** et au **droit de la nationalité**. Si le rapporteur n'est, à titre personnel, pas opposé à la proposition d'élargir le champ du référendum à ces deux objets, il rappelle que tout renforcement de l'outil référendaire doit être envisagé avec prudence. La commission des lois s'attache en effet traditionnellement à préserver l'esprit originel de l'article 11 de la Constitution, lequel a été conçu comme une dérogation exceptionnelle aux prérogatives du Parlement qui ne saurait être utilisée que pour trancher des questions capitales et stratégiques pour la nation.

Le rapporteur admet que la reprise en main de la politique migratoire de la France suppose des décisions stratégiques majeures qu'il pourrait être opportun de soumettre au suffrage populaire. Pour autant, l'organisation pratique d'un référendum sur le sujet nécessitera des **travaux préparatoires approfondis**, pour surmonter notamment **le risque d'inadéquation** entre une question portant sur une matière techniquement complexe et la réponse, nécessairement binaire, qui pourrait y être apportée par cette voie.

Prenant acte de l'absence de consensus politique sur ce sujet, la commission a **supprimé cet article à l'initiative du groupe de l'Union centriste**.

\*

**L'article 3** prévoit la **possibilité de déroger, par une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées ou adoptée par référendum, à la primauté du droit international et communautaire** « *afin d'assurer le respect de l'identité constitutionnelle de la France ou la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation* ». La commission s'est rangée à la position de l'auteur de la proposition de loi constitutionnelle selon laquelle **l'action du législateur est aujourd'hui excessivement contrainte par des normes supra-législatives, et ce tout particulièrement en matière migratoire**.

Elle a toutefois estimé que le mécanisme proposé par l'article 3 pour surmonter cette difficulté présentait **plus d'inconvénients que d'avantages**. Juridiquement il opérerait un **bouleversement sans précédent de la hiérarchie des normes dont les effets ne sont que difficilement mesurables**. Sur le plan politique, **la question des conséquences de ce dispositif sur l'image de la France à l'international ne peut être éludée**, dans la mesure où celle-ci serait inévitablement perçue comme un partenaire peu fiable dont les engagements seraient à tout moment susceptibles d'être unilatéralement remis en cause.

Sans s'interdire de poursuivre une réflexion sur le sujet, la commission a en conséquence **supprimé cet article à l'initiative du groupe Union centriste**.

## **2. RÉSERVER LE BÉNÉFICE DE LA NATIONALITÉ FRANÇAISE AUX ÉTRANGERS ASSIMILÉS À NOTRE SOCIÉTÉ**

**L'article 4** de la proposition de loi constitutionnelle tend à **élever au niveau constitutionnel l'obligation d'assimilation à la communauté française pour prétendre à l'acquisition de la nationalité**.

La commission a relevé qu'une obligation d'assimilation figurait déjà dans deux articles du code civil et s'appliquait notamment en matière de naturalisation. Si elle a accueilli favorablement la constitutionnalisation et la généralisation de ce principe, elle a néanmoins considéré que l'article 4 serait source de difficultés si les conditions de l'assimilation n'étaient pas définies. À l'initiative du rapporteur, la commission a donc adopté un **amendement** tendant à le compléter par **un renvoi à la loi de la définition des modalités d'assimilation**.

\*

**L'article 5** supprime l'automatisme de l'acquisition de la nationalité au titre du droit du sol pour les étrangers nés à Mayotte de parents étrangers.

**La commission a approuvé l'esprit d'un dispositif de nature à prévenir encore davantage l'émigration vers Mayotte**, sous réserve qu'il soit suffisamment connu des candidats à un départ clandestin.

Sans remettre en cause l'esprit de l'article 5, elle a adopté un amendement du rapporteur précisant explicitement **que la suppression de l'automatisme de l'acquisition de la nationalité française pour les étrangers nés à Mayotte de parents étrangers ne valait que pour les demandes effectuées à raison de la naissance et de la résidence en France.**

### 3. GARANTIR LA CAPACITÉ DE LA FRANCE À DÉCIDER QUI PEUT SÉJOURNER SUR SON TERRITOIRE ET QUI DOIT LE QUITTER

L'article 6 prévoit que le nombre maximal de titres de séjour délivrés sur une année soit déterminé par un vote annuel du Parlement. Il rejoint une **proposition défendue de longue date par le Sénat, qui permettra de redonner, enfin, un rôle de premier plan au Parlement dans la définition de la politique migratoire de la France.**

**Afin de garantir l'opérationnalité du dispositif, la commission a adopté un amendement du rapporteur précisant le contenu et la procédure d'adoption de la loi fixant lesdits « quotas migratoires ».** De manière à ce que ni le Parlement, ni le Gouvernement ne puisse se soustraire à la réalisation annuelle de cet exercice, elle a prévu qu'aucune délivrance de documents de séjour de longue durée ne puisse être effectuée avant l'adoption de ladite loi. S'inspirant de la procédure applicable aux lois de finances, elle a également introduit une procédure d'urgence applicable dans les cas où le vote ne serait pas intervenu en temps utile pour que la loi soit promulguée avant le début de l'année. Le Gouvernement demanderait alors d'urgence au Parlement l'autorisation de délivrer des titres jusqu'à l'adoption de la loi, et ce dans la limite du nombre de délivrances observées l'année précédente sur la même période.

\*

L'article 7 consacre, d'une part, le principe selon lequel **tout étranger représentant une menace pour l'ordre public ou condamné à une peine d'emprisonnement est éloigné du territoire national et précise, d'autre part, qu'aucune règle ou aucun principe ne peut faire obstacle à l'éloignement de l'intéressé.** En l'état du droit, certains étrangers dont les liens avec la France sont d'une particulière intensité bénéficient en effet de protections contre l'éloignement garanties par des normes supra-législatives et ne pouvant de ce fait être remises en cause par le législateur ordinaire.

La commission a réaffirmé la position exprimée lors de l'examen en première lecture du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration selon laquelle il est **inadmissible que des étrangers auteurs de graves infractions puissent se maintenir impunément sur le territoire national.** Tout en partageant l'esprit du dispositif initial, elle a adopté cet article modifié par un amendement du rapporteur lui substituant une rédaction plus sobre et plus robuste juridiquement affirmant que **« l'étranger qui représente une menace pour l'ordre public ou qui a été condamné à une peine d'emprisonnement ne peut se prévaloir d'aucun droit au maintien sur le territoire français ».**

### 4. RÉFORMER EN PROFONDEUR NOTRE SYSTÈME D'ASILE

L'article 8 prévoit notamment que la **présentation et l'instruction des demandes d'asile soient effectuées dans les représentations diplomatiques et consulaires françaises, à la frontière ou, uniquement à titre subsidiaire, sur le territoire national.** Si la commission a reconnu les importantes difficultés juridiques et pratiques soulevées par le dispositif, elle a estimé que le débat n'était pas dépourvu d'utilité.

Juridiquement, l'incompatibilité avec la jurisprudence de l'Union européenne semble évidente et exposerait la France à un recours en manquement. Matériellement, il ne peut être exclu que la possibilité de déposer une demande d'asile directement depuis son pays d'origine ne se traduise par une forte augmentation du nombre de demandes parfois déjà très important et que les services compétents soient rapidement saturés.

**Le rapporteur a néanmoins estimé que l'idée ne devait pas être définitivement écartée pour autant.** Sous réserves d'aménagements, un tel dispositif pourrait en effet avoir l'avantage de prévenir l'arrivée sur le territoire français d'un nombre grandissant de demandeurs d'asile dont 60 % se voient *in fine* refuser le bénéfice d'une protection internationale. En conséquence, la commission a adopté **un amendement du rapporteur prévoyant que le dépôt et l'instruction des demandes d'asile puissent s'effectuer dans des représentations diplomatiques et consulaires dont il reviendrait au Gouvernement de déterminer la liste ou à la frontière.** Le demandeur serait alors placé dans une zone d'attente jusqu'à ce qu'une décision définitive soit rendue sur sa demande et sans préjudice de son droit à un recours juridictionnel.

\*

Par ailleurs, la commission a entendu **répondre aux préoccupations de maires aujourd'hui tenus de procéder aux mariages d'étrangers en situation irrégulière.** Tout en réaffirmant le caractère sacré de la liberté matrimoniale, elle a adopté un amendement du rapporteur créant un article additionnel visant à **autoriser les maires à signaler au préfet la situation d'un étranger qui accomplit les formalités de mariage sans justifier de la régularité de son séjour.** Cette possibilité dissuaderait les intéressés de se marier et permettrait aux services de l'État de prendre les mesures nécessaires à l'éloignement de l'étranger ou à la finalisation de son admission au séjour dans les délais utiles.

Réunie le mercredi 6 décembre 2023, la commission a adopté la proposition de loi constitutionnelle avec modifications.

Le texte de la commission sera examiné en séance publique à compter du 12 décembre 2023.

## POUR EN SAVOIR +

- [Rapport n° 45 \(2020-2021\) de Christophe-André Frassa \(octobre 2020\) sur la proposition de loi constitutionnelle visant à garantir la prééminence des lois de la République](#)



**François-Noël Buffet**

Président de la commission

Sénateur  
(Les Républicains)  
du Rhône



**Christophe-André Frassa**

Rapporteur

Sénateur  
(Les Républicains)  
représentant les  
Français établis  
hors de France

Commission des lois constitutionnelles,  
de législation, du suffrage universel, du  
Règlement et d'administration générale

[http://www.senat.fr/  
commission/loi/index.html](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)

Téléphone : 01 42 34 23 37

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl22-646.html>