

Décision n° 2011-120 QPC du 8 avril 2011

M. Ismaël A.

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 9 février 2011 par la première chambre civile de la Cour de cassation (arrêt n° 188 du 9 février 2011) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Ismaël A. et portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 551-1, L. 552-1, L. 741-4 et L. 742-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Par sa décision n° 2011-120 QPC du 8 avril 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

I. – Dispositions contestées

Le Conseil constitutionnel était saisi :

– de l'article L. 551-1 qui fixe les six cas dans lesquels un étranger peut être placé en rétention dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire ;

– de l'article L. 552-1 qui organise la procédure de prolongation de la rétention devant le juge des libertés et de la détention quand un délai de quarante-huit heures s'est écoulé depuis la décision de placement en rétention ;

– de l'article L. 741-4 qui fixe les quatre cas (compétence d'un autre État de l'Union européenne, nationalité d'un pays désigné comme « sûr », menace grave à l'ordre public, demande dilatoire ou frauduleuse) dans lesquels l'admission en France d'un étranger qui demande à bénéficier de l'asile peut être refusée, tout en précisant que « *les dispositions du présent article ne font pas obstacle au droit souverain de l'État d'accorder l'asile à toute personne qui se trouverait néanmoins dans l'un des cas mentionnés aux 1° à 4°* » ;

– de l'article L. 742-6 aux termes duquel : « *L'étranger présent sur le territoire français dont la demande d'asile entre dans l'un des cas visés aux 2° à 4° de l'article L. 741-4 bénéficie du droit de se maintenir en France jusqu'à la notification de la décision de l'Office français de protection des réfugiés et*

apatrides, lorsqu'il s'agit d'une décision de rejet. En conséquence, aucune mesure d'éloignement mentionnée au livre V du présent code ne peut être mise à exécution avant la décision de l'office.

« En cas de reconnaissance de la qualité de réfugié ou d'octroi de la protection subsidiaire, l'autorité administrative abroge l'arrêté de reconduite à la frontière qui a, le cas échéant, été pris. Il délivre sans délai au réfugié la carte de résident prévue au 8° de l'article L. 314-11 et au bénéficiaire de la protection subsidiaire la carte de séjour temporaire prévue à l'article L. 313-13 ».

Le requérant contestait les conséquences que tire la Cour nationale du droit d'asile de ces dispositions. Il faisait valoir que l'interprétation retenue par la CNDA méconnaissait l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui garantit le droit au recours effectif.

Il résulte de ces dispositions que, lorsque le demandeur d'asile a sollicité l'asile dans le cadre d'une procédure prioritaire (2° à 4° de l'article L. 741-4), le droit au séjour ne lui est garanti que jusqu'à la notification de la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), le recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) n'étant pas suspensif d'un éloignement forcé.

Lorsque l'étranger est, après l'introduction de son recours, renvoyé vers son pays d'origine, la CNDA interrompt provisoirement l'instruction dudit recours. Dans une décision du 1^{er} juin 2007, les Sections réunies de l'ancienne Commission des recours des réfugiés ont considéré que le retour involontaire dans son pays d'origine d'un demandeur, qui n'avait pas entendu renoncer à sa demande de protection, a eu pour conséquence d'interrompre provisoirement l'instruction de son affaire. Le recours doit alors être regardé comme temporairement sans objet¹.

Cette solution a été reprise dans une décision de la CNDA du 20 avril 2009 : *« Considérant que, tant les stipulations de l'article 1^{er}, A, 2 de la convention de Genève que les dispositions de l'article 2 de la directive n° 2004/83/CE du 29 avril 2004 précitées impliquent que tout demandeur d'asile sollicitant leur application se trouve nécessairement en dehors de son pays d'origine ; que le retour involontaire dans son pays d'origine d'un requérant, qui n'a pas entendu renoncer à sa demande de protection, a pour conséquence d'interrompre provisoirement l'instruction de son affaire dès lors que le recours est, dans ces conditions, temporairement sans objet ; qu'il appartiendra à son auteur, en cas de retour en France, de s'adresser à la Cour afin qu'il y soit statué »*².

¹ CRR, 1^{er} juin 2007, *Aydin*, n° 573524.

² CNDA, 20 avril 2009, n° 598533.

Depuis lors, la CNDA prononce des non-lieux à statuer en cas d'exécution de la mesure d'éloignement.

II. – Examen de la constitutionnalité

A. – Le Conseil constitutionnel avait déjà jugé conformes à la Constitution certaines des dispositions législatives contestées

Le Conseil constitutionnel avait déjà jugé conformes à la Constitution, dans les motifs et le dispositif de sa décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, les dispositions des articles L. 551-1 et L. 552-1 du CESEDA insérées dans l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 par l'article 49 de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003. Il en avait spécialement examiné la conformité dans les considérants 47 à 83 de cette décision.

Toutefois, les articles L. 551-1 et L. 552-1 ont, par la suite, été modifiés par les articles 71 de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration et 48 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile. Ces modifications ont eu pour objet :

– d'une part, d'ajouter au nombre des cas dans lesquels un étranger peut être placé en rétention l'interdiction du territoire et le refus de séjour assorti d'une obligation de quitter le territoire français lorsque l'étranger ne peut le quitter immédiatement ;

– d'autre part, de permettre à l'étranger d'être représenté par son conseil devant le juge des libertés et de la détention ou, en l'absence d'un tel conseil, à demander qu'il lui en soit désigné un d'office.

Dans sa décision du 8 avril 2011, le Conseil constitutionnel a jugé que ces modifications n'étaient pas contraires à la Constitution et n'avaient pas eu pour effet de remettre en cause la déclaration de conformité des articles L. 551-1 et L. 552-1 prononcée dans la décision du 20 novembre 2003.

Le Conseil constitutionnel avait également jugé conformes à la Constitution, dans les motifs et le dispositif de sa décision n° 2003-485 DC du 4 décembre 2003, les dispositions de l'article L. 741-4 issues de l'article 5 de la loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003. Il en avait spécialement examiné la conformité dans les considérants 28 à 48 de cette décision.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel avait spécialement examiné dans les considérants 82 à 88 de sa décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, les

dispositions de l'article L. 742-6 issues de l'article 24 de la loi n° 93-1027 du 24 août 1993. Toutefois, il n'avait pas déclaré cet article conforme à la Constitution dans le dispositif de sa décision.

Depuis lors, des modifications ont été apportées à ces dispositions par l'article 7 de la loi n° 2003-1076 du 10 décembre 2003. Elles ont eu pour objet de prévoir la délivrance d'une carte de séjour temporaire en cas d'octroi de la protection subsidiaire.

Dans sa décision du 8 avril 2011, le Conseil constitutionnel a jugé que ces modifications de l'article L. 742-6 ne sont pas contraires à la Constitution et, par suite, a considéré qu'il en allait de même de l'article L. 742-6.

B. – Le Conseil constitutionnel s'est ensuite prononcé sur l'absence de changement de circonstances

Le Conseil constitutionnel a rappelé sa jurisprudence³ selon laquelle, en posant une question prioritaire de constitutionnalité, tout justiciable a le droit de contester la constitutionnalité de la portée effective qu'une interprétation jurisprudentielle constante confère à cette disposition.

Alors que jusqu'à présent le Conseil constitutionnel n'avait eu à connaître que des jurisprudences constantes du Conseil d'État ou de la Cour de cassation pour apprécier la conformité à la Constitution d'une loi interprétée, se posait la question de savoir si la jurisprudence de la CNDA pouvait constituer un changement de circonstances de nature à justifier le réexamen de la constitutionnalité d'une loi.

Le Conseil constitutionnel a jugé qu'en principe, rien ne s'oppose à ce qu'une jurisprudence puisse constituer un changement de circonstances de nature à conduire à ce qu'il soit à nouveau saisi d'une disposition précédemment jugée conforme à la Constitution mais qu'en l'espèce, il ne pouvait en être ainsi dès lors que la jurisprudence contestée de la CNDA n'avait pas été soumise au Conseil d'État, juge de cassation. Une jurisprudence d'une juridiction ne peut donc valoir changement de circonstances que si elle a été confirmée par sa cour suprême. En d'autres termes, elle doit avoir satisfait à l'épuisement des voies de recours pour être suffisamment constante.

³ Décisions n° 2010-39 QPC du 6 octobre 2010, *Mmes Isabelle D. et Isabelle B. (Adoption au sein d'un couple non marié)*, cons. 2 ; n° 2010-52 QPC du 14 octobre 2010, *Compagnie agricole de la Crau, (Imposition due par une société agricole)*, cons. 4 ; n° 2010-96 QPC du 4 février 2011, *M. Jean-Louis L. (50 pas géométriques)*, cons. 4.

Le Conseil constitutionnel a, en outre, précisé qu'il appartiendra au Conseil d'État, placé au sommet de l'ordre juridictionnel administratif⁴, de s'assurer que le non-lieu en l'état prononcé par la CNDA garantit le recours effectif qu'il avait rappelé dans le considérant 87 de sa décision du 13 août 1993 précitée :

« Considérant en troisième lieu que dans les trois cas prévus par les 2° à 4° de l'article 31 bis, si l'autorité administrative peut s'opposer à l'admission au séjour des intéressés, ces derniers ont le droit, en vertu des dispositions de l'article 32 bis, de se maintenir sur le territoire français jusqu'à ce que l'office français de protection des réfugiés et apatrides leur notifie sa décision lorsque cette décision est une décision de rejet ; qu'au regard des exigences de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public, le législateur pouvait, dès lors qu'il garantissait la possibilité d'un recours, prévoir que l'intéressé n'aurait pas droit à être maintenu pendant l'examen de ce recours sur le territoire français ; qu'ainsi les dispositions concernées ne méconnaissent pas le droit d'asile, non plus qu'aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle ».

Le Conseil constitutionnel a ensuite déclaré conformes à la Constitution les articles L. 551-1, L. 552-1, L. 741-4 et L. 742-6 du CESEDA.

⁴Décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, cons. 3.