

N° 468561 (QPC)

M. L...

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies

Séance du 20 février 2023

Lecture du 28 février 2023

CONCLUSIONS

M. Marc PICHON de VENDEUIL, Rapporteur public

La présente instance porte sur la constitutionnalité des dispositions de l'article L. 426-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), qui soumettent la **délivrance d'une carte de résident permanent à une condition d'absence de menace pour l'ordre public**.

1. Ces dispositions législatives ont été opposées à M. L..., ressortissant marocain qui réside régulièrement en France depuis 1977 et qui, après avoir obtenu plusieurs renouvellements de sa carte de résident d'une durée de 10 ans, a sollicité en janvier 2022 la délivrance d'une carte de résident permanent, c'est-à-dire à durée indéterminée.

Cette demande a été rejetée le 25 août 2022 par la préfète de la Loire, au motif que sa présence en France constituait une menace pour l'ordre public en raison de plusieurs condamnations pénales prononcées à son encontre et inscrites à son casier judiciaire, notamment pour des faits de violence sur conjoint, à quoi s'ajoutent de multiples signalements défavorables des services de police.

L'intéressé a vainement demandé la suspension de ce refus devant le juge des référés du tribunal administratif de Lyon et, dans le cadre du pourvoi en cassation qu'il forme contre l'ordonnance rendue par ce dernier le 12 octobre 2022, soulève une QPC dirigée contre l'article L. 426-4 du CESEDA, dont le deuxième alinéa énonce que : « *La délivrance de la carte de résident permanent est de droit dès le deuxième renouvellement d'une carte de résident, sous réserve des mêmes conditions que celles prévues au premier alinéa. / (...)* ».

Précisons que le premier alinéa de ce même article prévoit que : « (...) *une carte de résident permanent, à durée indéterminée, peut être délivrée à l'étranger qui en fait la demande, à condition que sa présence ne constitue pas une menace pour l'ordre public et qu'il satisfasse aux conditions prévues à l'article L. 413-7* ». La seconde condition posée par le texte, qui n'est pas en litige ici (car elle n'a pas été opposée au requérant par le préfet), tient « *à l'intégration républicaine de l'étranger dans la société française, appréciée en particulier au regard de son engagement personnel à respecter les principes qui régissent la République française, du respect effectif de ces principes et de sa connaissance de la langue française qui doit être au moins égale à un niveau défini par décret en Conseil d'Etat* » (art. L. 413-7).

Formellement, les dispositions de l'article L. 426-4 sont issues de l'ordonnance du 16 décembre 2020 qui a opéré une refonte du CESEDA à droit constant et dont le délai d'habilitation est expiré depuis le 11 janvier 2021¹. Conformément à votre récente jurisprudence relative au contrôle de constitutionnalité des ordonnances (Assemblée 16 décembre 2020, *Fédération CFDT des finances et a.*, n° 440258, p. 467 ; CE 21 décembre 2020, *Syndicat de la juridiction administrative*, n° 441399, B), il vous faut d'abord vous assurer de leur caractère législatif.

Toutefois, ce point ne fait aucun doute au regard de la jurisprudence constitutionnelle qui fait relever du domaine de la loi le respect des « *libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République* », notamment la liberté d'aller et venir ou le droit de mener une vie familiale (CC 12 août 1993, n° 93-325 DC, *Maîtrise de l'immigration*). Du reste, ces dispositions ne sont pas neuves : elles figuraient antérieurement à l'article L. 314-14 du CESEDA dans ses versions résultant, pour le premier alinéa, de l'article 17 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, et pour le deuxième alinéa, de l'article 24 de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

¹ Cf. article 52 de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, combiné à l'article 14 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19

Par ailleurs, quels qu'aient été leurs vecteurs textuels originels, le Conseil constitutionnel ne s'est jamais expressément prononcé sur leur constitutionnalité, alors même que les lois de 2007 et 2016 lui ont été déférées².

Enfin, l'article L. 426-4 du CESEDA est évidemment « applicable au litige » puisqu'il fonde le refus qui a été opposé au requérant et dont il demande la suspension. A cet égard, notre seule hésitation est liée à **l'étendue exacte des dispositions qui sont critiquées au sein de cet article**.

En bonne logique, et dès lors que M. L... demandait au préfet la délivrance de plein droit de la carte de résident permanent après avoir bénéficié successivement de deux cartes de résident de 10 ans, le litige porte en l'espèce sur l'application du deuxième alinéa de cet article, qui régit l'hypothèse spécifique de la délivrance de plein droit d'une carte de résident permanent à compter du deuxième renouvellement d'une carte de résident. En principe, ce sont donc uniquement les dispositions de cet alinéa qu'il vous revient d'examiner car elles seules sont *stricto sensu* « applicables au litige ».

Il est vrai toutefois que le deuxième alinéa renvoie lui-même aux conditions posées par le premier alinéa du même article, où figure, notamment mais pas seulement, celle liée à l'absence de menace pour l'ordre public.

Vous pourriez donc être tentés de vous regarder comme saisis indistinctement de ces deux premiers alinéas. Il nous semble toutefois que ce n'est pas là la manière orthodoxe de raisonner au regard de votre office de juge du filtre, et qu'au surplus, l'éventuel renvoi au Conseil constitutionnel du seul deuxième alinéa ne soulèverait pas de difficultés pratiques majeures en cas de censure.

2. Ceci étant posé, nous pouvons en venir à l'examen du **caractère sérieux** de la question, étant entendu que les deux griefs soulevés, tirés de la méconnaissance du dixième alinéa³ du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et de l'article 2 de la DDHC de 1789⁴, ne présentent pas un caractère de

² Décisions n° 2007-557 DC du 15 novembre 2007 et n° 2016-728 DC du 3 mars 2016.

³ « *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* ».

⁴ « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces*

nouveauté au sens que le Conseil constitutionnel a donné à cette notion (décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009).

En l'espèce, nous n'avons guère de doutes à vous dire que la question qui vous est posée présente un tel caractère, en tout cas au regard du premier grief.

En effet, dans sa décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, le Conseil constitutionnel a déjà censuré les mots : « *sauf si la présence de l'étranger constitue une menace pour l'ordre public* » dans un article de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, qui concernait les conditions de renouvellement des cartes de résident.

Il avait à cette occasion relevé « qu'au moment où il formule une demande de renouvellement de sa carte de résident, l'étranger peut se prévaloir d'une présence régulière sur le territoire français d'une durée de dix ans au moins ; qu'en raison d'une telle stabilité, de nature à avoir fait naître entre l'étranger et le pays d'accueil des liens multiples, **une simple menace pour l'ordre public ne saurait suffire à fonder un refus de renouvellement** de ce titre de séjour sans atteintes excessives au droit de l'intéressé au respect de sa vie familiale et privée, alors qu'à tout moment la préservation de l'ordre public permet à l'autorité administrative, en cas de menace grave, de prononcer son expulsion (...) ».

Vous avez vous-mêmes fait application de cette jurisprudence dans votre décision CE 14 février 2001, *B...*, n° 206914, p. 64, portant sur le renouvellement du certificat de résidence d'un ressortissant algérien, valable dix ans.

Le fondement de cette ligne jurisprudentielle nous paraît clair : il s'agit de poser l'idée que lorsque l'étranger peut attester d'une longue durée de présence régulière sur le territoire national, il n'est pas possible de porter atteinte à son droit au séjour au nom de l'ordre public sans caractériser une menace particulière.

Ces deux conditions – la durée du séjour et sa régularité, d'une part, et la gravité (ou non) de la menace, d'autre part – sont centrales et encadrent à vrai dire la portée de la jurisprudence constitutionnelle.

droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression. »

S'agissant de la durée du séjour, il faut ainsi observer que ni le Conseil constitutionnel ni vous n'avez jamais étendu cette jurisprudence aux cas de primo-délivrance d'un titre de séjour : voyez en ce sens votre décision CE 11 juillet 2018, *M. X...*, n° 409090, B, ccl. O. Henrard, qui juge que l'administration peut légalement refuser à un ressortissant algérien la délivrance d'un certificat de résidence d'un an lorsque sa présence en France constitue une menace pour l'ordre public. En d'autres termes, lorsque la stabilité du lien avec la France n'est pas suffisamment établie, une simple menace à l'ordre public peut justifier un refus de titre ou de son renouvellement.

S'agissant de l'existence d'une menace à l'ordre public lorsque la stabilité du lien avec la France est établie, il nous semble qu'il faut là aussi interpréter strictement le précédent constitutionnel : dans cette hypothèse, ce qui ne peut être opposé au renouvellement d'un titre de séjour à un étranger présent depuis une longue durée sur le territoire national, c'est la « simple » menace à l'ordre public. En revanche, la décision de 1997 prend elle-même soin de souligner « qu'à tout moment la préservation de l'ordre public permet à l'autorité administrative, en cas de menace grave, de prononcer son expulsion ».

Il est vrai que la formulation retenue en 1997 est un peu ambiguë puisqu'elle semble faire de la procédure d'expulsion la seule alternative au renouvellement du titre.

Pour notre part, nous en déduisons plutôt, dans la veine de la jurisprudence qui veut « qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national » (cf. décision n° 93-325 DC précitée), qu'une menace grave à l'ordre public peut, pour sa part, justifier un refus de renouvellement d'une carte de résident de long séjour et *a fortiori* d'octroi d'un titre de séjour à durée indéterminée. Il serait en effet assez incohérent qu'alors même que l'administration estime que l'intéressé est susceptible de faire l'objet d'une expulsion, elle soit contrainte de lui délivrer un titre de longue durée.

Nous ne sommes manifestement pas le seul à le penser puisque, dans le très récent avis rendu par vos formations consultatives sur le projet de loi « pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration », qui sera prochainement débattu devant le Parlement, votre Assemblée générale, amenée à se prononcer sur une

disposition du projet tendant à permettre à l'autorité administrative de retirer ou de ne pas renouveler la carte de résident en cas menace grave à l'ordre public, a estimé, après avoir dûment cité la décision du 22 avril 1997, qu'une telle mesure ne se heurtait à aucun obstacle constitutionnel ou conventionnel (cf. AG 26 janvier 2023, n° 406543, points 31 et 32).

Il reste que, même en adoptant cette lecture raisonnable de la jurisprudence constitutionnelle, le cas qui vous est soumis aujourd'hui nous paraît assez largement en délicatesse avec le précédent de 1997, d'autant qu'il s'agit ici, non pas de l'octroi d'une simple carte de résident valable 10 ans, mais de l'attribution d'une carte de résident permanent lorsque l'intéressé est présent depuis au moins 20 ans sur le territoire. La stabilité du lien avec la France est donc encore plus caractérisée dans cette hypothèse et la faculté de refuser la délivrance du titre en raison d'une simple menace à l'ordre public paraît dès lors d'autant plus problématique. Il y a une sorte d'*a fortiori* par rapport à la décision de 1997.

Il est vrai qu'on pourrait arguer, par *a contrario* cette fois, que dans le cas d'un refus de délivrance d'un titre permanent, l'appréciation qu'il convient de porter sur le respect de la vie privée et familiale est différente puisque, pour l'intéressé, la conséquence d'un tel refus serait simplement de demeurer titulaire d'une carte de résident de 10 ans. En ce sens, l'atteinte à la vie privée et familiale serait de fait assez limitée...

Cependant, quel que soit le bien-fondé d'un tel raisonnement, il reste qu'il échappe à notre sens à votre office de simple juge du filtre : ce sera au Conseil constitutionnel d'apprécier, et le cas échéant de préciser, le sens et la portée de sa jurisprudence en la matière, la question posée étant indubitablement sérieuse.

Et par ces motifs, nous concluons à :

- ce qu'il y a lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité à la Constitution du deuxième alinéa de l'article L. 426-4 du CESEDA ;

- ce qu'il soit sursis à statuer sur le pourvoi dans l'attente de sa décision.