

Décision n° 2019-810 QPC
du 25 octobre 2019

(Société Air France)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 31 juillet 2019 par le Conseil d'État (décision n^{os} 427744, 427745 du même jour), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour la société Air France par la SCP Rocheteau et Uzan-Sarano, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2019-810 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 625-1 et L. 625-5 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 ;
- la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, signée le 19 juin 1990, notamment son article 26 ;
- la directive 2001/51/CE du Conseil du 28 juin 2001 visant à compléter les dispositions de l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le code des transports ;
- l'ordonnance n° 2004-1248 du 24 novembre 2004 relative à la partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ratifiée par l'article 120 de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration ;
- 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 société requérante par la SCP Rocheteau et Uzan-Sarano, enregistrées le 21 août 2019 ;
- les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 22 août 2019 ;
- les observations en intervention présentées pour l’association nationale d’assistance aux frontières pour les étrangers 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 la même association par la SCP Zribi et Texier, enregistrées le 6 septembre 2019 ;
- les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Cédric Uzan-Sarano, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, pour la société requérante, Me Stéphane-Laurent Texier, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, pour l’association intervenante, et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l’audience publique du 15 octobre 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 des articles L. 625-1 et L. 625-5 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile dans leur rédaction résultant de l’ordonnance du 24 novembre 2004 mentionnée ci-dessus.

2. L’article L. 625-1 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile, dans cette rédaction, prévoit :

« Est punie d’une amende d’un montant maximum de 5 000 euros l’entreprise de transport aérien ou maritime qui débarque sur le territoire français, en provenance d’un autre État, un étranger non ressortissant d’un

État de l'Union européenne et démunie du document de voyage et, le cas échéant, du visa requis par la loi ou l'accord international qui lui est applicable en raison de sa nationalité.

« Est punie de la même amende l'entreprise de transport aérien ou maritime qui débarque, dans le cadre du transit, un étranger non ressortissant d'un État membre de l'Union européenne et démunie du document de voyage ou du visa requis par la loi ou l'accord international qui lui est applicable compte tenu de sa nationalité et de sa destination ».

3. L'article L. 625-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans la même rédaction, prévoit :

« Les amendes prévues aux articles L. 625-1, L. 625-3 et L. 625-4 ne sont pas infligées :

« 1° Lorsque l'étranger a été admis sur le territoire français au titre d'une demande d'asile qui n'était pas manifestement infondée ;

« 2° Lorsque l'entreprise de transport établit que les documents requis lui ont été présentés au moment de l'embarquement et qu'ils ne comportaient pas d'élément d'irrégularité manifeste ».

4. La société requérante, rejointe par l'association intervenante, reproche à ces dispositions de permettre qu'un transporteur aérien soit sanctionné pour avoir débarqué sur le territoire français un étranger démunie de documents de voyage ou de visa, même lorsqu'il a procédé au contrôle de ces documents à l'embarquement et que l'irrégularité qui les affecte n'a pas été détectée par les services compétents de l'État lors de leur délivrance. Elles auraient ainsi pour effet de déléguer au transporteur, en violation de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, l'accomplissement d'opérations de contrôle incombant aux seules autorités publiques. Il en résulterait également, selon la société requérante, une atteinte aux principes de proportionnalité et d'individualisation des peines et une violation du principe de la responsabilité personnelle en matière pénale. La société requérante soutient, par ailleurs, qu'il résulterait de l'article L. 5421-1 du code des transports une différence de traitement inconstitutionnelle entre les transporteurs aériens et maritimes.

5. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur le 2° de l'article L. 625-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

– Sur le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel :

6. Le Premier ministre fait valoir que, dans la mesure où les dispositions contestées appliqueraient les dispositions inconditionnelles et précises de la directive du 28 juin 2001 mentionnée 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 leur conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit. La société requérante et l'association intervenante soutiennent, pour leur part, que ces dispositions adapteraient en droit interne les stipulations de l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen signée le 19 juin 1990, qui ne constitue ni une directive ni un règlement européen, de sorte qu'il n'y aurait pas lieu pour le Conseil constitutionnel de limiter son contrôle sur ces dispositions.

7. Aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : « *La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007* ». La transposition d'une directive ou l'adaptation du droit interne à un règlement ne sauraient aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti. En l'absence de mise en cause d'une telle règle ou d'un tel principe, 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. Dans cette hypothèse, il n'appartient qu'au juge de l'Union européenne, saisi le cas échéant à titre préjudiciel, de contrôler le respect par cette directive ou ce règlement des droits fondamentaux garantis par l'article 6 du traité sur l'Union européenne.

8. En application de l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen signée le 19 juin 1990, les États signataires se sont engagés à instaurer des sanctions à l'encontre des transporteurs qui acheminent, par voie aérienne ou maritime, d'un État tiers vers leur territoire des étrangers qui ne sont pas en possession des documents de voyage requis. L'exigence qui en découle a été reprise et, s'agissant du montant des sanctions applicables aux transporteurs, complétée par la directive du 28 juin 2001.

9. Les articles L. 625-1 et L. 625-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile visent à assurer la transposition de cette directive. Le premier punit d'une amende l'entreprise de transport aérien qui débarque sur le territoire français un étranger non ressortissant d'un État de l'Union européenne et démunie du document de voyage et, le cas échéant, du visa requis par le droit applicable. Les dispositions contestées du second prévoient que cette amende n'est pas infligée lorsque l'entreprise établit que les documents requis lui ont été présentés au moment de l'embarquement et qu'ils ne comportaient pas d'élément d'irrégularité manifeste.

10. Dès lors, les dispositions contestées ne se bornent pas à tirer les conséquences nécessaires de dispositions inconditionnelles et précises de la directive du 28 juin 2001. 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 :

11. En premier lieu, selon l'article 12 de la Déclaration de 1789 : *« La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée »*. Il en résulte l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « *force publique* » nécessaire à la garantie des droits.

12. Les irrégularités manifestes qu'il appartient au transporteur de déceler sous peine d'amende, en application des dispositions contestées, lors, au moment de l'embarquement, du contrôle des documents requis, sont celles susceptibles d'apparaître à l'occasion d'un examen normalement attentif de ces documents par un agent du transporteur. En instaurant cette obligation, le législateur n'a pas entendu associer les transporteurs aériens au contrôle de la régularité de ces documents effectué par les agents de l'État en vue de leur délivrance et lors de l'entrée de l'étranger sur le territoire national. Par conséquent, le grief tiré de la méconnaissance des exigences résultant de l'article 12 de la Déclaration de 1789 doit être écarté.

13. En deuxième lieu, les dispositions contestées sont sans incidence sur le quantum de la sanction encourue et les règles de son individualisation. Dès lors, les griefs tirés de la méconnaissance des

principes de proportionnalité et d'individualisation des peines ne peuvent qu'être écartés.

14. En troisième lieu, le fait que le transporteur puisse être sanctionné alors même que l'irrégularité manifeste affectant le document présenté par l'étranger en cause n'a pas été détectée par les autorités publiques compétentes pour délivrer ce document n'a pas pour effet de rendre le transporteur responsable du manquement imputable à ces autorités. Le grief tiré de la méconnaissance du principe selon lequel nul n'est punissable que de son propre fait doit donc être écarté.

15. En dernier lieu, en tout état de cause, la différence de traitement dénoncée par la société requérante entre les transporteurs aériens et maritimes ne résulte pas des dispositions contestées. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi ne peut donc qu'être écarté.

16. Il résulte de tout ce qui précède que les dispositions du 2° de l'article L. 625-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, 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^{er}. – Le 2° de l'article L. 625-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2004-1248 du 24 novembre 2004 relative à la partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, est conforme 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 24 octobre 2019, où siégeaient : M. Laurent FABIUS, 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 25 octobre 2019.