

Le Conseil constitutionnel et les sanctions financières imposées aux transporteurs, irrégularité manifeste d'une décision.

À propos de la décision du 25 octobre 2019 du Conseil constitutionnel
(n° 2019-810 QPC)

Almodis Peyre



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revdh/7578>

DOI: 10.4000/revdh.7578

ISSN: 2264-119X

Publisher

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Electronic reference

Almodis Peyre, « Le Conseil constitutionnel et les sanctions financières imposées aux transporteurs, irrégularité manifeste d'une décision. », *La Revue des droits de l'homme* [Online], Actualités Droits-Libertés, Online since 07 December 2019, connection on 11 December 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/7578> ; DOI : 10.4000/revdh.7578

This text was automatically generated on 11 December 2019.

Tous droits réservés

Le Conseil constitutionnel et les sanctions financières imposées aux transporteurs, irrégularité manifeste d'une décision.

À propos de la décision du 25 octobre 2019 du Conseil constitutionnel (n° 2019-810 QPC)

Almodis Peyre

- 1 Le 16 mai 2016, le ministre de l'Intérieur infligea une amende de 5000 euros¹ à la société Air France pour avoir débarqué le 6 juillet 2015 sur le territoire français un passager étranger doté d'un passeport contrefait. En l'occurrence, le passeport – pourtant doté d'un visa Schengen – comprenait une anomalie, et plus précisément une faute d'orthographe quant à la date d'« expiration ». Le tribunal administratif puis la Cour administrative d'appel de Paris³ rejetèrent la demande de la société tendant à annuler la décision du ministre de l'Intérieur. L'irrégularité fut jugée manifeste et aisément décelable à l'œil nu par le personnel. Quant à la négligence des services consulaires – qui avaient apposé un visa sur un passeport falsifié – « la société ne [pouvait] utilement [s'en] prévaloir »⁴.
- 2 D'un point de vue conventionnel, les transporteurs aériens sont soumis à une obligation de contrôle des documents de voyage de leurs passagers lors d'une traversée internationale. Instaurée au niveau européen par la Convention d'application de l'accord de Schengen et rappelée par le droit international⁵, cette obligation consiste à « prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que l'étranger transporté par voie aérienne ou maritime est en possession des documents de voyage requis pour l'entrée sur les territoires des Parties Contractantes »⁶. Des sanctions financières sont alors instaurées en cas d'acheminement d'un passager démuné de ces documents⁷.
- 3 Au sein du système français, l'obligation de contrôle par les transporteurs des documents de voyage de leurs passagers est reprise à l'article L6421-2 du code des transports. Selon cette disposition, « le transporteur [aérien] ne peut embarquer les

passagers pour un transport international qu'après justification qu'ils sont régulièrement autorisés à atterrir au point d'arrivée et aux escales prévues ». L'article L6421-2 du code des transports instaure donc - outre l'obligation de vérification de possession des documents de voyage - une obligation de contrôle de la régularité de ces derniers. Le transporteur, s'il ne peut embarquer une personne dépourvue de documents de voyage valides, ne peut pas non plus les débarquer. Dans le cas contraire, il est sanctionnable d'une amende d'un montant maximum de 10 000 € en raison du débarquement « sur le territoire français [d'] un étranger non-ressortissant d'un État de l'Union européenne et démuné 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 »⁸.

- 4 Afin de respecter ses engagements internationaux et notamment la Convention de Genève de 1951 sur le statut de réfugié, le CESEDA prévoit l'inapplicabilité des sanctions financières lorsque « l'étranger a été admis sur le territoire français au titre d'une demande d'asile qui n'était pas manifestement infondée »⁹, et « 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 »¹⁰, rappelant ainsi l'obligation de contrôle pour les transporteurs de la régularité des documents de voyage.
- 5 En l'espèce, la société Air-France conteste la constitutionnalité des articles L625-1 et L625-5, en ce qu'ils seraient contraires à l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. La société reproche à l'article L625-5.2 de permettre à l'État de sanctionner un transporteur qui achemine sur le territoire d'un État membre un passager pourvu d'un document de voyage doté d'une irrégularité, alors même que cette dernière n'a pas été décelée par les autorités consulaires françaises. Ce faisant, cette disposition déléguerait au transporteur « l'accomplissement d'opérations de contrôle incombant aux seules autorités publiques »¹¹.
- 6 Le Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité par le Conseil d'État le 31 juillet 2019, doit donc se prononcer sur la constitutionnalité des sanctions imposées aux transporteurs aériens, en cas de manquement à leur obligation de contrôle de la régularité des documents de voyage requis, lorsque l'État a lui-même failli au sien. Rejetant l'inconstitutionnalité des dispositions du CESEDA, le Conseil constitutionnel se livre à une véritable décision d'opportunité dont l'argumentation juridique demeure critiquable aussi bien quant à l'établissement de sa compétence (I) qu'en raison de l'affirmation de la compatibilité des dispositions (II).

I/ - Une déclaration de compétence lacunaire : l'origine conventionnelle des dispositions du CESEDA

- 7 Avant de juger de la constitutionnalité des dispositions du CESEDA, le Conseil constitutionnel doit tout d'abord examiner s'il est compétent pour effectuer un tel contrôle. Si la jurisprudence des sages s'est élargie pour étendre le contrôle de constitutionnalité aux lois transposant une directive (A), il est possible de douter qu'il s'agisse bien, en l'occurrence, de dispositions transposant une directive (B).

A/ - L'élargissement de la compétence du Conseil constitutionnel en matière de transposition des directives

- 8 Le juge constitutionnel n'est pas juge du droit de l'Union. Dans sa célèbre jurisprudence de 1975 sur la *loi relative à l'interruption volontaire de grossesse*, il rappelle qu'il n'a pas vocation à examiner « *la conformité d'une loi aux stipulations d'un traité ou accord international* »¹². Son incompétence s'est affirmée pour s'appliquer par la suite aux actes de droit dérivé¹³.
- 9 Les sages n'examinent la conformité d'une loi qu'en référence à la Constitution¹⁴. Or, depuis la révision constitutionnelle de 1992, la Constitution comprend désormais un article 88-1 disposant que « *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* ». De cette disposition, le Conseil a fait naître une obligation de transposition des directives¹⁵ lui donnant compétence - dans le cadre de son contrôle *a priori* - pour juger de la transposition de l'acte dérivé et, plus particulièrement, de la contrariété manifeste d'une loi à cet acte¹⁶.
- 10 Cependant, en vertu de la théorie de la directive-écran, les sages ne peuvent pas contrôler la conformité d'une loi au regard de la constitution si cette loi se borne « à tirer les conséquences nécessaires des dispositions inconditionnelles »¹⁷ d'une directive européenne. Un tel contrôle reviendrait alors à juger de la constitutionnalité de cette directive, ce qu'a écarté la Cour de justice des Communautés européennes¹⁸. Néanmoins, ce principe a été adouci, puisque l'incompétence du Conseil constitutionnel n'est plus de mise lorsqu'est en cause une règle ou un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France¹⁹.
- 11 En ce qui concerne désormais le contrôle *a posteriori* d'une loi transposant une directive européenne, le Conseil constitutionnel déclare que « *le respect de l'exigence constitutionnelle de transposition des directives ne relève pas des « droits et libertés que la Constitution garantit » et ne saurait, par suite, être invoqué dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité* »²⁰. En revanche, rien n'empêche les sages - saisis en raison de droits et libertés garantis par la Constitution - d'étudier la constitutionnalité d'une loi issue de la transposition d'une directive qui ne se limite pas à « tirer les conséquences nécessaires de dispositions inconditionnelles et précises d'une directive de l'Union européenne »²¹. C'est dans ce cadre que s'inscrit la décision du 25 octobre 2019, en instaurant un contrôle *a posteriori* d'une loi issue d'une source communautaire.

B/ - Les dispositions du CESEDA, une réglementation issue de la Convention de Schengen et non d'une directive communautaire

- 12 Dans le cadre de l'affaire *Société Air France*, le Conseil constitutionnel fait face à deux alternatives : soit les dispositions contestées du CESEDA relèvent d'une transposition de la directive du 28 juin 2001 et, dans ce cas, la question est celle de savoir si les dispositions en cause ne font que tirer les conséquences de dispositions inconditionnelles et précises ; soit les dispositions litigieuses relèvent de la mise en place d'obligations issues de la Convention d'application de l'accord de Schengen, auquel cas, le juge constitutionnel se retrouve face à un second dilemme. De manière traditionnelle, il peut choisir d'établir sa compétence non pas évidemment comme juge

de la conventionnalité de la loi mais comme juge de sa constitutionnalité et écarter l'origine conventionnelle des dispositions. Il peut toutefois aussi - comme le souligne le rapporteur public Guillaume Odinet dans ses conclusions ²²- se prononcer sur la transposition ou non de la jurisprudence relative aux directives au cas particulier de la Convention Schengen.

- 13 Sans en expliquer davantage, le Conseil constitutionnel conclut que « *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* ». Or, une telle position ne relève pas de l'évidence. La Convention d'application des accords de Schengen – dans son article 26 – pose à la fois l'obligation de contrôle des documents requis pour l'entrée sur les territoires des parties contractantes, ainsi que l'obligation de sanctionner les « *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* »²³, sous réserve du respect des engagements découlant de la Convention de Genève du 28 juillet 1951. La directive du 28 juin 2001, quant à elle, ne vise qu'à compléter les dispositions de la Convention d'application dont elle constitue un « *développement* »²⁴. À ce titre, l'article 4 de la directive ne fait que reprendre les « *sanctions applicables aux transporteurs en vertu de l'article 26, paragraphes 2 et 3, de la convention de Schengen* »²⁵ et d'en fixer un montant.
- 14 Le CESEDA, lorsqu'il soumet les transporteurs à des sanctions financières en cas de débarquement d'un passager démuné des documents de voyage requis et qu'il prévoit des exemptions à ces sanctions pour respecter la Convention de Genève de 1951, fait-il réellement acte de transposition de la directive ou tient-il simplement compte des obligations conventionnelles de l'État français ? Il semble que la seconde solution soit la seule pertinente. Seul le montant de la sanction est en réalité dicté par la directive. Le Conseil constitutionnel aurait dû décider d'appliquer sa jurisprudence en matière de directives européennes au cas spécifique de la Convention Schengen et déterminer si ces dispositions constituaient ou non de simples « *conséquences nécessaires des dispositions inconditionnelles* ». À défaut, un contrôle indirect de la constitutionnalité d'un traité international voit le jour.
- 15 C'est sûrement pour éviter une situation complexe et délicate que le juge constitutionnel décide de faire découler les dispositions du CESEDA de la directive du 28 juin 2001. Ce choix permet au Conseil de se déclarer compétent puisque les articles L625-1 et L625-5 ne peuvent être considérés comme de simples « *conséquences nécessaires de dispositions inconditionnelles et précises d'une directive* ». En l'espèce, la directive ne constitue qu'une aide à la détermination du montant des sanctions financières alors que les dispositions contestées déterminent le cadre légal du manquement à l'obligation de contrôle des documents de voyage (article L625-1) et les exemptions prévues en la matière (article L625-5). Partant, il y a lieu pour le Conseil de juger de la constitutionnalité de ces dispositions.

II/ - Un contrôle de constitutionnalité critiquable : l'extension faussée de l'analyse aux contrôles aux frontières

- 16 Une fois sa compétence affirmée, le Conseil Constitutionnel doit juger de la constitutionnalité de dispositions législatives permettant l'application de sanctions

financières aux transporteurs en cas d'irrégularité manifeste des documents de voyage d'un passager, irrégularité pourtant non décelée par les autorités consulaires (A). Les sages auraient pu s'arrêter à l'examen de l'articulation des obligations des autorités consulaires et de celles des transporteurs. Pourtant, le Conseil constitutionnel étend son analyse au contrôle opéré par les autorités de l'État à la frontière (B).

A/ - Absence de délégation du contrôle de la régularité des documents effectué par les autorités consulaires

- 17 La jurisprudence constitutionnelle relative à l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen n'est pas abondante. Disposant que « *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* », cette disposition interdit toute « *délégation à une personne privée des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la "force publique" nécessaire à la garantie des droits* »²⁶. À ce titre, le Conseil considère inconstitutionnelles les dispositions législatives permettant à des opérateurs privés d'exploiter les systèmes de vidéoprotection sur la voie publique et de visionner les images au profit de personnes publiques, puisque ces dispositions permettent « *d'investir des personnes privées de missions de surveillance générale de la voie publique* »²⁷. C'est parce que ces dispositions délèguent une mission de surveillance générale qu'elles doivent être jugées inconstitutionnelles.
- 18 Le Conseil déclare en revanche conformes à la Constitution les dispositions législatives permettant une délégation de service public à des acteurs privés, lorsque cette intervention exclut « *les tâches inhérentes à l'exercice par l'État de ses missions de souveraineté* »²⁸ ou réserve « *l'ensemble des tâches indissociables des missions de souveraineté dont l'exercice n'appartient qu'à l'État* »²⁹.
- 19 Enfin, l'intervention d'acteurs privés dans des missions de police administrative est possible lorsque cette opération intervient dans des circonstances de temps, de lieux et d'opportunité restreintes et définies³⁰. Il semble donc que le cœur de l'interdiction repose sur le caractère général et non circonscrit d'une délégation touchant par ailleurs des missions exclusivement réservées à l'État.
- 20 Cependant, dans certains cas, l'association de personnes privées à une activité générale de police administrative n'est pas inconstitutionnelle si l'agent privé ne fait qu'assister un officier d'État et agit sous contrôle³¹. Il semble donc que l'association d'agents privés à des missions de police administrative soit possible lorsqu'elle ne soustrait pas l'État à ses obligations – ce qui constitue la nuance entre délégation et association – et qu'est « *continûment garantie l'effectivité du contrôle exercé sur ces personnes* »³².
- 21 Appliquons ces critères aux dispositions contestées du CESEDA. La société Air France soutient que l'application de sanctions financières aux transporteurs pour cause d'irrégularité manifeste des documents de voyage d'un passager, lorsque cette irrégularité n'a pas été antérieurement détectée par les services consulaires, leur délègue une opération de contrôle de la régularité des documents incombant aux seules autorités étatiques. Ainsi, c'est l'articulation du contrôle des services consulaires et de celui des transporteurs qui est remise en cause³³. En l'espèce, on ne peut considérer que le législateur délègue la mission de contrôle des autorités consulaires aux transporteurs puisque ces deux acteurs interviennent selon des objectifs différents. Les transporteurs

n'ont pas pour mission de délivrer de visas mais simplement de contrôler l'authenticité des documents de voyage requis, dont les visas. Les services consulaires doivent vérifier si la personne remplit les critères de délivrance d'une autorisation d'entrée³⁴, là où les transporteurs ont pour obligation de contrôler la régularité de cette autorisation. Certes, ces deux missions se rejoignent en ce qu'elles supposent que les documents en cause sont authentiques ; mais cette relation ne saurait avoir pour conséquence de constituer une délégation. Ces deux missions étant de surcroît dissociables, l'action des transporteurs qui a lieu dans un second temps ne saurait soustraire les autorités consulaires à leurs obligations de déterminer si une personne peut ou non être autorisée à rentrer sur le territoire de l'État qui doit intervenir dans un premier temps.

- 22 La véritable question est alors celle de savoir si la faute commise par les autorités consulaires exonère le transporteur de sa responsabilité, question à laquelle le Conseil a répondu par la négative³⁵. C'est alors légitimement que les sages ont pu conclure que « *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* »³⁶.
- 23 Néanmoins, le Conseil constitutionnel est allé plus loin que ce que lui demandait Air France en disposant que le législateur n'a pas non plus entendu associer les transports aériens au contrôle de la régularité des documents effectué par les agents de l'État lors de l'entrée de l'étranger sur le territoire national.

B/ - Une extension critiquable de l'analyse aux contrôles aux frontières

- 24 Alors que la contestation d'Air France ne porte que sur l'articulation des obligations des autorités consulaires et de celles des transporteurs, le Conseil constitutionnel choisit d'aller plus loin. À ses yeux, les dispositions du CESEDA ne délèguent aux transporteurs ni les missions de contrôle relevant des autorités consulaires ni celles des agents aux frontières.
- 25 Le pouvoir de la police aux frontières dans son contrôle des documents de voyage d'un étranger lors de son entrée sur le territoire est différent de celui des autorités consulaires. Là où les autorités consulaires déterminent si le passager répond aux critères d'admission sur le territoire, les autorités de contrôle aux frontières ne font qu'examiner la possession et la véracité des documents de voyage requis, dont la détention d'un visa.
- 26 Quant aux transporteurs, en étudiant la possession et la régularité manifeste des documents de voyage requis, ils vérifient si l'étranger est « *muni [...] des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur* »³⁷. Cette obligation constitue en outre la mission de la police aux frontières dans son contrôle des documents. Il apparaît donc que le contrôle des documents de voyage lors de l'entrée sur le territoire et le contrôle lors de l'entrée dans un moyen de transport ont les mêmes missions : contrôler l'existence et la régularité des documents de voyage requis.
- 27 Les seules différences entre ces deux missions reposent sur le degré de contrôle et la temporalité de son exécution. Concernant l'aspect temporel, bien que le contrôle des transporteurs se fasse lors de l'embarquement du passager et non lors de son passage à la frontière, le Conseil constitutionnel ne semble pas en tenir compte pour juger de

l'existence ou non d'une délégation³⁸. Concernant le degré du contrôle, les transporteurs sont tenus de contrôler l'irrégularité manifeste des documents quand la police aux frontières procède à un examen plus poussé. La question est alors de savoir si un simple degré d'exigence différent dans les missions de contrôle des transporteurs et dans celles de la police aux frontières justifie la conventionnalité des dispositions.

- 28 Pour déterminer la présence - ou non - d'irrégularité manifeste des documents de voyage, le transporteur doit examiner l'authenticité des documents par un « *examen normalement attentif* »³⁹. Ce contrôle est en réalité extrêmement précis allant des microlignes⁴⁰, à l'encre optiquement variable⁴¹, aux lettres de sécurité⁴² et au fond d'impression⁴³. En raison de la jurisprudence en la matière, il semble que les irrégularités justifiant l'exonération de sa responsabilité pour la société soient celles qui nécessitent un matériel spécialisé, un agrandissement⁴⁴, ou qui ne sont pas « *aisément décelable à l'œil nu* »⁴⁵, notion sujette à interprétation.
- 29 En somme, cette différence de degrés entre le contrôle opéré par les transporteurs et celui assuré par les autorités de l'État à la frontière n'est peut-être pas si significative. Ainsi, le Conseil aurait pu soit - comme il l'a fait dans sa décision de 1992 relative aux demandes d'asile manifestement infondées⁴⁶ - encadrer plus strictement la notion d'irrégularité manifeste, soit déclarer les dispositions inconstitutionnelles en ce qu'elles accordent « *à une personne privée des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la "force publique"* ».
- 30 Enfin, si les pouvoirs conférés aux acteurs privés en matière de contrôle des documents de voyage sont généraux et non circonscrits, encore faut-il qu'ils soustraient l'État à ses obligations pour qu'il soit possible de considérer que « délégation » il y a. La police aux frontières bénéficie en effet indirectement du contrôle opéré par les transporteurs : les sanctions financières viennent réduire les obligations pesant sur les autorités nationales en réduisant le nombre d'arrivées à la frontière. Un contrôle en amont du territoire engendre de nombreux refus d'embarquer, ce qui diminue en conséquence le nombre de contrôles opérés par les autorités à la frontière. Ainsi, il est possible de se demander si les dispositions du CESEDA ne délèguent pas aux transporteurs une mission de police administrative de contrôle aux frontières.
- 31 Quand bien même le Conseil n'aurait pas vu là une véritable délégation de compétences de police, la jurisprudence *M. Rouchdi B. et autres* fait elle aussi obstacle à toute déclaration de constitutionnalité. Dans cette affaire, les dispositions contestées - en l'occurrence l'article L613-1 du code de la sécurité intérieure - donnaient aux « *agents de la force publique la possibilité de se faire assister, pour la mise en œuvre des palpations de sécurité et des inspections et fouilles de bagages, par des agents agréés exerçant une activité privée de sécurité* »⁴⁷. C'est seulement parce que cette association a pour but d'assister l'officier de police judiciaire et qu'elle se fait sous son contrôle continu qu'elle est conforme à la constitution. Il y a donc ici deux conditions cumulatives : que l'association ne soustraie pas l'État à ces missions de police administrative - ce qui constituerait une délégation des missions de police - et que soit « *continûment garantie l'effectivité du contrôle exercé sur ces personnes* »⁴⁸.
- 32 Dans notre cas, outre les arguments relatifs aux similitudes dans les missions des transporteurs et du contrôle à la frontière, l'association peut être envisagée par différents moyens.
- 33 La directive européenne du 28 juin 2001 dispose que l'obligation de contrôle du transporteur et les sanctions en cas de manquement à cette obligation s'inscrivent «

dans un dispositif d'ensemble de maîtrise des flux migratoires et de lutte contre l'immigration illégale »⁴⁹. Or, si la directive elle-même justifie les obligations des transporteurs par l'objectif de maîtrise des flux migratoires et de lutte contre l'immigration irrégulière, que les dispositions du CESEDA transposent selon le Conseil cette directive, alors les dispositions du CESEDA ont, elles aussi, pour objectif de lutter contre l'immigration illégale. La justification reposant sur l'objectif poursuivi peut conduire à penser que les dispositions normatives considérées en l'espèce associent les transporteurs aux contrôles des frontières, dans un but commun de lutte contre l'immigration irrégulière.

- 34 Un autre élément aurait pu permettre au Conseil de conclure à l'association des transporteurs dans le contrôle aux frontières : l'envoi d'agents étatiques. La position commune du 25 octobre 1996 adoptée par le Conseil de l'Union européenne rappelle que « les vérifications effectuées à l'embarquement des vols à destination des États membres de l'Union européenne constituent un instrument utile de lutte contre l'immigration irrégulière des ressortissants de pays tiers »⁵⁰. Outre ce lien entre vérification des titres de transport et lutte contre l'immigration irrégulière, il est à noter que cette position crée des « missions d'assistance et d'information effectuées en amont de la frontière ». Concrètement, des agents d'États membres spécialisés dans le contrôle des documents d'identité et de voyage sont envoyés dans des aéroports de départ pour assister les agents locaux chargés du contrôle. Ainsi, les sanctions envers les transporteurs « servent à obliger les compagnies à améliorer le contrôle des documents, [mais] elle justifie aussi l'envoi de fonctionnaires pour leur permettre de mieux remplir leurs obligations »⁵¹. Si l'État participe de lui-même à la formation des agents de transporteurs, il devient encore plus difficile de soutenir qu'il n'y a pas de volonté d'impliquer les transporteurs dans le contrôle par l'État de ses frontières.
- 35 Partant, soutenir que « 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 »⁵² paraît pour le moins étonnant, voire incorrect. Dès lors que les dispositions législatives associent les transporteurs à une activité qui constitue une mission de « police administrative générale inhérente à l'exercice de la "force publique" », en l'occurrence le contrôle aux frontières, le Conseil aurait dû appliquer sa jurisprudence *M. Rouchdi B. et autres* et vérifier que cette association se faisait sous le contrôle continu et effectif de l'État, ce qui n'est pas le cas.
- 36 Si le Conseil constitutionnel avait exercé son contrôle de manière cohérente en développant une réelle politique jurisprudentielle, il aurait sans doute été amené à examiner voire à sanctionner un des moyens principaux d'externalisation du contrôle aux frontières.

*

Conseil constitutionnel, Décision n° 2019-810 QPC, 25 octobre 2019

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. Montant de l'amende alors en vigueur au moment des faits, montant aujourd'hui porté à 10 000 euros. Voir Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article L625-1.
2. Tribunal administratif de Paris, 3 octobre 2017, n° 1611046.
3. Cour administrative d'appel de Paris, 7^e chambre, 10 décembre 2018, n° 17PA03680.
4. *Ibid.*, §5.
5. ONU, *Protocole additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*, New York, 15 novembre 2000, entrée en vigueur le 25 décembre 2003, article 11.3.
6. *Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes*, Schengen, 19 juin 1990, entrée en vigueur le 26 mars 1995, article 26.1.b.
7. *Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes*, *op. cit.*, article 26.2. Voir en outre, U.E., Conseil de l'Union européenne, *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*, Journal officiel, 10 juillet 2001, pp. 45-46, article 4.1.
8. Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article L625-1.
9. *Ibid.*, article L625-5.1.
10. *Ibid.*, article L625-5.2.
11. Conseil constitutionnel, 25 octobre 2019, *Société Air France*, décision n° 2019-810 QPC, cons. 4.
12. Conseil constitutionnel, 15 janvier 1975, *loi relative à l'interruption volontaire de grossesse*, décision n° 74-54 DC, cons. 7.
13. Conseil constitutionnel, 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*, décision n° 2006-535 DC, cons. 28.
14. Conseil constitutionnel, 15 janvier 1975, *loi relative à l'interruption volontaire de grossesse*, *op.cit.*, cons. 5 à 7.
15. Conseil constitutionnel, 10 juin 2004, *Loi pour la confiance dans l'économie numérique*, décision n° 2004-496 DC, cons.7.
16. Conseil constitutionnel, 27 juillet 2006, *loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société d'information*, décision n° 2006-540 DC, cons. 20.
17. Conseil constitutionnel, 10 juin 2004, *Loi pour la confiance dans l'économie numérique*, *op.cit.*, cons. 9.
18. CJCE, 22 octobre 1987, *Foto-Frost contre Hauptzollmat Lubeck-Ost*, aff. C-314/85, §17.
19. Conseil constitutionnel, 27 juillet 2006, *loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société d'information*, *op. cit.*, cons. 19. Pour une analyse de cette exception, voir Cassia, P., « le droit communautaire dans et sous la constitution française », *RTDE* 2007, n° 2, pp. 378-415 et Dubout, D., « les règles ou principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France : une supraconstitutionnalité ? », *RFDC*, n° 83, 2010, pp. 451-482.
20. Conseil constitutionnel, 12 mai 2010, *Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne*, décision n° 2010-605, cons.19.
21. Conseil constitutionnel, 17 décembre 2010, *M. Kamel D.*, décision n° 2010-79 QPC, cons. 3.
22. Conclusions du rapporteur public Guillaume Odinet, 31 juillet 2019, *Société Air France*, req. n° 427744 et 427745, §3.

23. *Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, op. cit., article 26.2.*
24. U.E., Conseil de l'Union européenne, *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, op.cit., préambule 6.*
25. *Ibid.*, article 4.1.
26. Conseil constitutionnel, 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, décision n° 2011-625 DC, cons. 19.
27. *Ibid.*
28. Conseil constitutionnel, 29 août 2002, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice*, décision n° 2002-461 DC, cons. 8.
29. Conseil constitutionnel, 20 novembre 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, décision n° 2003-484 DC, cons. 89.
30. Conseil constitutionnel, 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, décision n° 2003-467 DC, cons. 93 et 97.
31. Conseil constitutionnel, 29 mars 2018, *M. Rouchdi B. et autre*, décision n° 2017-695 QPC, cons. 27.
32. *Ibid.*
33. Conclusions du rapporteur public Guillaume Odinet, 31 juillet 2019, *Société Air France, op.cit.*, §4,2.
34. Pour les visas de longue durée voir Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article L211-2-1 tel que modifié par la loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 - art. 14. Pour les visas de court séjour voir U.E., *Règlement (CE) no 810/2009 du parlement européen et du conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas*, Journal officiel, 15 septembre 2009, p.1, article 6.
35. Conseil constitutionnel, 25 octobre 2019, *Société Air France, op. cit.*, cons. 14.
36. *Ibid.*, cons. 12.
37. Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article L211-1.1.
38. Conseil constitutionnel, 25 février 1992, *Loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2648 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, op.cit.*, cons. 32.
39. CAA. De Versailles, 4^e chambre, 15 mai 2018, req. n° 17VE01153, §3.
40. *Ibid.*
41. CAA de Versailles, 4^e chambre, 12 juin 2018, req. n° 16VE02830, §6.
42. CAA de Versailles, 4^e chambre, 12 juin 2018, req. n° 16VE02495, §4.
43. CAA de Versailles, 4^e chambre, 9 avril 2019, req. n° 17VE00854, §4.
44. CAA de Versailles, 4^e chambre, 2 octobre 2018, req. n° 16VE02494, §5.
45. CAA de Paris, 7^e chambre, 10 décembre 2018, req. n° 17PA03676, §4.
46. Conseil constitutionnel, 25 février 1992, *Loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2648 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*, décision n° 92-307 DC, cons. 32 à 34.
47. Conseil constitutionnel, 29 mars 2018, *M. Rouchdi B. et autre, op. cit.*, cons. 27.
48. *Ibid.*
49. U.E., Conseil de l'Union européenne, *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, op.cit.*, préambule 2.
50. Conseil de l'U.E., *Position commune du 25 octobre 1996 définie par le Conseil sur la base de l'article K.3 paragraphe 2 point a) du traité sur l'Union européenne, relative aux missions d'assistance et d'information effectuées en amont de la frontière*, Journal officiel, 31 octobre 1996, pp. 1-2, préambule 1^{er}.

51. Guiraudon V., « Logiques de l'État délégateur : les compagnies de transport dans le contrôle migratoire à distance », *Cultures et Conflits*, n° 45, 2002, p. 66.

52. Conseil constitutionnel, 25 octobre 2019, *Société Air France*, *op. cit.*, cons. 12.

ABSTRACTS

Le Conseil constitutionnel a rendu le 25 octobre 2019 sa décision quant à la constitutionnalité des articles L625-1 et L625-5 du CESEDA. Ces dispositions permettent de sanctionner un transporteur qui achemine sur le territoire français un étranger dont les documents de voyage sont dotés d'une irrégularité manifeste, même si cette irrégularité n'a pas été décelée en amont par les autorités consulaires françaises. Alors que de telles dispositions constituaient pour la société Air France une délégation à un acteur privé de missions de police administrative, l'intérêt majeur de cette affaire réside pourtant dans la justification de l'examen du Conseil et dans son extension aux missions de contrôle aux frontières. Si la compétence du Conseil n'est pas aisément décelable, ce dernier a tout de même étendu son analyse non seulement à l'articulation entre prérogatives consulaires et obligations des transporteurs, mais aussi au contrôle opéré par les autorités de l'État à la frontière. Or, une telle extension révèle des contradictions voire des erreurs d'appréciation. Ces dernières tiennent sûrement à l'impossibilité politique pour les juges constitutionnels de rejeter un des moyens principaux d'externalisation du contrôle migratoire.

AUTHOR

ALMODIS PEYRE

Doctorante en droit public à l'Université Lyon III