

CONTRIBUTION EXTERIEURE

(art. 13 du règlement intérieur sur la procédure suivie devant
le Conseil constitutionnel
pour les déclarations de conformité à la Constitution)

auprès du

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

sur la saisine 2023-863 DC relative à la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration
adoptée le 19 décembre 2023

Produite par :

Universitaires : Michel BORGETTO (Université Panthéon-Assas), Laure CAMAJI (Université Lyon 2), Lola ISIDRO (Université Paris Nanterre), Francis KESSLER (Université Panthéon-Sorbonne), Robert LAFORE (IEP Bordeaux), Pierre-Yves VERKINDT (Université Panthéon-Sorbonne)

Organisations :

Fédération des Acteurs de la Solidarité (FAS) ; Fondation Abbé Pierre : organisations porte-paroles du Collectif des associations unies, rassemblant 42 associations des secteurs du logement et de l'hébergement d'urgence

Collectif National Droits de l'Homme Romeurope ; Emmaüs France ; Fédération des Association et des Acteurs pour la Promotion et l'Insertion par le Logement (FAPIL) ; Fédération Nationale des Samu Sociaux ; Forum Réfugiés ; France Terre d'Asile (FTDA) ; Les Amoureux au ban public ; Les Enfants du Canal ; Ligue des Droits de l'Homme (LDH) ; Réseau Solidarité Migrant-e-s ; Secours catholique Caritas France ; Secours populaire Seine-Maritime ; Syndicat des Avocats de France (SAF) ; Welcome métropole Rouen

Association Nationale des Villes et Territoires Accueillants (ANVITA) et élus des villes accueillantes :

Nathalie Appéré, *maire de Rennes et présidente de Rennes Métropole*

Martine Aubry, *maire de Lille*

Jeanne Barseghian, *maire de Strasbourg*

Bruno Bernard, *président métropole de Lyon*

Emmanuel Denis, *maire de Tours*

Gregory Doucet, *maire de Lyon*

Jean-Luc Gleyze, *président du département de la Gironde, président Association Département de France*

Anne Hidalgo, *maire de Paris*

Pierre Hurmic, *maire de Bordeaux*

Nicolas Mayer-Rossignol, *maire de Rouen, président de la Métropole Rouen Normandie*

Léonore Moncond'huy, *maire de Poitiers*

Eric Piolle, *maire de Grenoble*

Cédric Van Styvendael, *maire de Villeurbanne*

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil,

Le Parlement a adopté, en procédure accélérée, le soir du 19 décembre 2023, le projet de loi *pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration*. Le Conseil constitutionnel a été destinataire, en vertu de l'article 61 de la Constitution, de saisines émanant de plusieurs groupes de parlementaires et d'une saisine blanche du Président de la République lui-même afin de s'assurer de la conformité du texte à la Constitution avant sa promulgation. La présente contribution extérieure vise à démontrer l'inconstitutionnalité de **certaines dispositions relatives à la protection sociale et à l'hébergement d'urgence**.

I. Exposé des dispositions contestées relatives à la protection sociale et à l'hébergement d'urgence

1) Les dispositions de l'article 15 ajoutent un II à l'article L. 1113-1 du code des transports qui exclut du bénéfice de la réduction tarifaire dans les transports publics les personnes ne résidant pas de manière régulière au regard de la législation sur le séjour des étrangers en France.

2) Les dispositions de l'article 19, I insèrent, après le premier alinéa de l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation qui porte sur le droit à un logement décent et indépendant, la mention de conditions applicables spécifiquement aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne, hormis les bénéficiaires d'une protection internationale et les titulaires de la carte de résident : en vertu de ce nouvel alinéa 2, ceux-ci doivent résider en France depuis au moins cinq ans de manière stable et régulière *ou* justifier d'une durée d'affiliation à un régime de sécurité sociale d'au moins trente mois au titre d'une activité professionnelle (« délais de carence »).

3) Les dispositions de l'article 19, II insèrent, après le deuxième alinéa de l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale, pour le bénéfice des prestations familiales listées à l'article L. 511-1 du même, hormis l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé et l'allocation forfaitaire versée en cas de décès d'un enfant, les mêmes délais de carence.

Les dispositions précisent que ces conditions ne s'appliquent pas aux bénéficiaires d'une protection internationale et aux titulaires d'une carte de résident.

S'agissant des aides personnelles au logement régies par le livre VIII du code de la construction et de l'habitation, auquel renvoie le 4° de l'article L. 511-1 du CSS, les nouvelles conditions ne s'appliquent pas non plus aux étrangers disposant d'un visa étudiant ou à ceux justifiant d'une durée d'affiliation d'au moins trois mois au titre d'une activité professionnelle.

4) Les dispositions de l'article 19, III ajoutent un nouvel alinéa à l'article L. 232-1 du code de l'action sociale et des familles relatif à l'allocation personnalisée d'autonomie en vue de conditionner le bénéfice de la prestation aux mêmes délais de carence, avec les mêmes exceptions concernant les bénéficiaires d'une protection internationale et les titulaires de la carte de résident.

5) Les dispositions de l'article 67 créent un troisième alinéa à l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles relatif à l'accueil en hébergement d'urgence qui ajoute que l'accès à l'hébergement d'urgence des étrangers sans titre de séjour et faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ou d'une mesure d'expulsion n'est possible que dans l'attente de leur éloignement.

II. Sur l'inconstitutionnalité des dispositions relatives à la protection sociale

A. Sur leur caractère de cavalier législatif

1) Le droit d'amendement connaît des limites liées, d'une part, à la sincérité des débats et, d'autre part, à la cohérence et à la qualité du texte législatif. Le Conseil constitutionnel relève ainsi, y

compris d'office, en vertu de l'article 45 de la Constitution, l'inconstitutionnalité des dispositions ajoutées par voie d'amendement qui ne présentent pas de lien, même indirect, avec le projet de loi initial.

2) Les articles 15 (condition de régularité du séjour pour le bénéfice des réductions tarifaires dans les transports) et 19 (« délais de carence » pour le bénéfice du droit au logement opposable, de certaines prestations familiales, des aides au logement et de l'allocation personnalisée d'autonomie) ont été introduits par voie d'amendement par le Sénat en première lecture le 14 novembre 2023. Ils s'insèrent dans le titre I^{er} de la loi intitulé « Maîtriser les voies d'accès au séjour et lutter contre l'immigration irrégulière », loi qui elle-même entend « contrôler l'immigration, améliorer l'intégration ».

3) Les articles 15 et 19 sont sans rapport avec la maîtrise des voies d'accès au séjour et le contrôle de l'immigration, d'abord. Ils le seraient éventuellement s'il était démontré que les conditions d'accès aux prestations sociales avaient une incidence sur les entrées de personnes étrangères en France. Or il n'en est rien. Le postulat selon lequel les migrations sont motivées par la perspective d'accéder à un certain nombre de droits sociaux en France n'est aucunement vérifié et est même contredit (v. l'argumentaire « Déconstruire le mythe de l'appel d'air » de l'Institut Convergences Migrations qui rassemble près de 700 chercheurs, 1^{er} juil. 2021 ; L. Isidro, *L'étranger et la protection sociale*, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2017, not. n° 378 s.).

4) Les dispositions de l'article 19 sont sans rapport avec la lutte contre l'immigration irrégulière ensuite, puisque les conditions introduites sont requises d'étrangers en situation régulière sur le territoire français.

5) Les dispositions de l'article 19 sont sans rapport enfin avec l'amélioration de l'intégration. Au contraire, la privation de prestations sociales essentielles compromet l'intégration des résidents étrangers sur le territoire français.

Au demeurant, le projet de loi initial déposé par le Gouvernement ne contenait aucune disposition relative à la protection sociale ou à l'hébergement d'urgence. Comme l'ont relevé au cours des débats aussi bien le ministre de l'intérieur que le président de la commission des lois de l'Assemblée, Sacha Houlié et le rapporteur général du texte à l'Assemblée, Florent Boudié, ce sont des cavaliers législatifs.

En tout état de cause, ces dispositions sont contraires à la Constitution comme mis en évidence dans les développements qui suivent.

B. Sur l'article 15 excluant les étrangers en situation irrégulière du bénéfice des réductions tarifaires dans les transports

Sur l'atteinte portée au principe de libre administration

1) Tant le principe même d'une réduction tarifaire dans le domaine des transports que les modalités de sa mise en œuvre relèvent du champ de compétence des collectivités locales tel que défini par le principe de libre administration des collectivités locales : v. en ce sens CE, 22 oct. 2003, *Gisti et LDH*, n° 248237 (« la détermination des tarifs applicables aux usagers d'un service public n'est pas au nombre des matières réservées au législateur par l'article 34 de la Constitution », *RDSS* 2004, p. 144, concl. J.-H. Stahl).

2) Or, l'article 15 n'a nullement pour objet de rendre possible, pour les collectivités locales, une réduction tarifaire excluant de son bénéfice les étrangers en situation irrégulière : ce qui aurait fort bien pu se concevoir dans la mesure où les politiques tarifaires relèvent du pouvoir d'appréciation des collectivités locales.

Son objet est autre : il est bien plutôt d'interdire purement et simplement l'accès de ces étrangers à une telle réduction : ce qui revient à limiter le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales de manière d'autant plus excessive et disproportionnée que la mesure de réduction tarifaire dont il s'agit

s'inscrit dans le champ de *l'action sociale* (champ qui, traditionnellement, laisse aux acteurs une grande liberté d'initiative) et non dans celui de *l'aide sociale* (champ dans lequel la liberté d'initiative est fortement encadrée par les textes législatifs et réglementaires).

Sur l'atteinte portée au principe de fraternité

1) Dans une décision n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018, *M. Cédric H. et a.*, le Conseil constitutionnel a affirmé, après avoir indiqué que « *la fraternité est un principe à valeur constitutionnelle* », qu'« *il découle du principe de fraternité la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire national* ».

2) Autrement dit : si les collectivités locales décident d'aider un étranger, fût-il en situation irrégulière, en le faisant notamment bénéficiaire d'une réduction tarifaire plus ou moins importante, elles ne font rien d'autre que mettre en œuvre l'une des conséquences directes du principe de fraternité, à savoir la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire.

3) Certes, ainsi que le Conseil l'a jugé en 2018, « *l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière participe de la sauvegarde de l'ordre public, qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle* » si bien qu'« *il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre le principe de fraternité et la sauvegarde de l'ordre public* ».

Toutefois, l'article 15 du texte litigieux ne se borne pas à prévoir l'exclusion des étrangers en situation irrégulière du bénéfice de la réduction tarifaire ; il va en réalité beaucoup plus loin puisqu'il n'hésite pas à interdire purement et simplement l'accès de ces étrangers à une telle réduction.

4) Dès lors, en rendant impossible l'exercice de « *la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire national* », le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre le principe de fraternité et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public.

Sur l'atteinte portée au droit à la protection de la santé et à des moyens convenables d'existence

1) Dans sa décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, le Conseil constitutionnel a été conduit à reconnaître la conformité à la Constitution de la condition de régularité du séjour pour le bénéfice d'aides sociales sous réserve de l'existence de prestations ouvertes sans condition de régularité (telles l'aide médicale ou l'admission dans un centre d'hébergement et de réinsertion sociale) et de la possibilité pour le ministre chargé de l'action sociale de déroger à la règle générale pour assurer le respect des droits protégés par l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946, notamment le droit à la protection de la santé et le droit à des moyens convenables d'existence.

2) Les réductions tarifaires dans les transports, octroyées sous conditions de ressources, relèvent de l'action sociale. Actuellement accordées indifféremment de la situation administrative au regard du séjour, elles bénéficient notamment aux personnes couvertes par l'aide médicale d'Etat (AME) (v. CAA Paris, 25 janv. 2018, n° 18PA00497, 18PA99494). Exclure les personnes couvertes par l'AME du bénéfice des réductions tarifaires porte atteinte à leur droit à la protection de la santé et à des moyens convenables d'existence en les privant de la possibilité d'utiliser les transports pour se rendre à leurs rendez-vous médicaux et donc d'accéder aux soins, ainsi que pour rejoindre les éventuels centres d'hébergement vers lesquels l'orientation est décidée au jour le jour.

C. Sur l'article 19 conditionnant le bénéfice de certaines prestations sociales à des « délais de carence »

Sur les bouleversements de notre système de protection sociale causés par les « délais de carences » et l'absence de clarté et d'intelligibilité de la loi sur ce point

1) Depuis des décennies, les prestations familiales et les aides au logement sont accessibles, pour toutes et tous, sur critère de résidence. Il en va de même de l'allocation personnalisée d'autonomie et du dispositif du droit au logement opposable depuis leur création plus récente, respectivement en 2001 et 2007. En conditionnant le bénéfice de ces prestations notamment à une durée d'affiliation à un régime de sécurité sociale au titre de l'exercice d'une activité professionnelle, la loi introduit une condition d'activité professionnelle – celle-là même qui a été supprimée pour les prestations familiales par la loi du 4 juillet 1975 *tendant à la généralisation de la sécurité sociale* (v. Ph. Ory, « L'abandon de la condition d'activité professionnelle pour l'ouverture du droit aux prestations familiales », *Dr. soc.* sept.-oct. 1978). Ce faisant, la loi remet en cause le caractère universel de ces prestations fondées sur la résidence.

2) Plus précisément, l'article 19 de la loi critiquée fait mention d'une « durée d'affiliation d'au moins trente mois au titre d'une activité professionnelle en France au sens de l'article L. 111-2-2 » du code de la sécurité sociale (CSS). Or, le renvoi à l'article L. 111-2-2 est incohérent puisque cet article, non seulement ne fixe pas de durée d'affiliation, mais porte sur l'affiliation à un régime de sécurité sociale en cas d'activité professionnelle qui ne vaut que pour les assurances sociales du livre III du CSS, c'est-à-dire les prestations en espèces liées aux risques maladie (indemnités journalières), maternité, paternité, vieillesse, invalidité, décès, veuvage (v. CSS, art. L. 311-1). Pour les autres risques et charges couverts par notre système de sécurité sociale, il n'est pas question d'affiliation mais de rattachement (v. D. Tabuteau, « La protection universelle maladie (PUMA) : une transfiguration législative de l'assurance maladie », *RDSS* 2015, p. 1058).

L'article 19 introduit donc bel et bien une nouvelle condition d'activité professionnelle applicable, de façon discriminatoire, uniquement aux personnes étrangères qui bouleverse profondément notre système de sécurité sociale.

3) Au surplus, l'article 19 manque de clarté et de précision : la durée requise de 30 mois est-elle continue ? Comment cette durée est-elle calculée (un mois équivaut à quel nombre d'heures travaillées (ou assimilées ?)) ? La durée est-elle recherchée dans une période de référence ? Autant de questions qui révèlent que l'article 19 porte atteinte au principe de clarté et à l'objectif d'intelligibilité de la loi qui s'imposent au législateur (cf. décision n° 2001-455 DC, 12 janv. 2002 : « *le principe de clarté de la loi, qui découle de l'article 34 de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent, afin de prémunir les sujets de droits contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques* »).

D. Sur l'article 19, II relatifs à certaines prestations familiales et aux aides au logement

Sur l'atteinte au principe de fraternité et au principe de sauvegarde de la dignité humaine

1) Ces prestations et aides, qui relèvent de la sécurité sociale, se révèlent essentielles non seulement au regard de l'objectif assigné en 1945 à cette dernière - l'ordonnance du 4 octobre 1945 ayant notamment précisé, dans son exposé des motifs, que « *la Sécurité sociale est la garantie donnée à chacun qu'en toutes circonstances il disposera des moyens nécessaires pour assurer sa subsistance et celle de sa famille dans des conditions décentes* » - mais aussi et surtout au regard d'un principe auquel le Conseil a reconnu valeur constitutionnelle : le principe de fraternité (cf. *supra*).

2) En effet, dans la mesure où ce principe comprend notamment, ainsi que le Conseil l'a formellement admis en 2003 dans son rapport sur « La Fraternité », « *tous les droits qui expriment le*

respect de la dignité humaine »¹, il en découle - *a fortiori* si on le conjugue avec un autre principe auquel le Conseil a reconnu valeur constitutionnelle, à savoir le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine (décision n° 94-343/344 DC, 27 juil. 1994) - le droit pour chacun de vivre dans des conditions dignes et décentes.

De là, d'ailleurs, l'affirmation, par le constituant de 1946, du « *droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* », la référence auxdits moyens renvoyant implicitement mais nécessairement, dans son esprit, à l'idée de décence et de dignité (sur le débat de 1946, v. not. M. Borgetto, La revendication d'un niveau de vie et/ou d'un revenu décent dans les textes fondateurs de la Sécurité sociale (1944-1946), *RDSS* 2023, pp. 914-930).

3) Autrement dit, ce *droit de vivre dans des conditions dignes et décentes* suppose que ne soient pas exclus du bénéfice d'allocations aussi essentielles que les prestations familiales et les aides au logement les étrangers qui ne remplissent pas la condition de durée de résidence ou d'activité professionnelle.

Sur l'atteinte au droit à la protection sociale

1) Sans doute, le Conseil constitutionnel a-t-il estimé que « *la fixation d'une condition de résidence pour l'octroi de prestations sociales n'emporte pas par elle-même une discrimination de la nature de celles qui sont prohibées par l'article 2 de la Constitution* » (décision n° 86-225 DC, 23 janv. 1987).

Néanmoins, il n'est parvenu à cette conclusion qu'en prenant soin de préciser qu'il incombe à l'autorité compétente de « *fixer la durée de la condition de résidence de façon à ne pas aboutir à mettre en cause les dispositions du Préambule et en tenant compte à cet effet des diverses prestations d'assistance dont sont susceptibles de bénéficier les intéressés ; que toute autre interprétation serait contraire à la Constitution* » (même décision).

2) En outre, si le Conseil ne substitue pas son appréciation à celle du législateur, il veille à ce que ce dernier ne prive pas de « *garanties légales des exigences constitutionnelles* » (v. par ex. décision n° 86-210 DC, 29 juillet 1986).

3) C'est aussi en ce sens que le Conseil d'État, appelé à se prononcer sur la validité du refus opposé à une ressortissante marocaine de bénéficier du revenu de solidarité active (RSA) au motif qu'elle ne remplissait pas la condition de résidence régulière avec droit au travail de cinq ans, a conclu à sa validité : le juge ayant notamment relevé - après avoir indiqué que cette condition et cette durée étaient en phase avec l'objectif d'insertion professionnelle poursuivi par le RSA - « *que, par ailleurs, les étrangers en situation régulière ne répondant pas aux conditions fixées (...) ont notamment accès aux prestations familiales, aux aides personnelles au logement et aux prestations de l'aide sociale à l'enfance et peuvent ainsi bénéficier d'autres prestations ; que, dans ces conditions, le rapport entre les buts visés et les moyens employés peut être regardé comme raisonnablement proportionné* » (CE, 10 juillet 2015, n° 375887).

4) Or, aux termes de l'article 19, II, les étrangers en situation régulière qui ne remplissent pas la condition de durée de résidence de cinq ans ni celle d'une activité professionnelle de trente mois se voient exclus du bénéfice de la plupart des prestations familiales (allocations familiales, complément familial, allocation de soutien familial, allocation de rentrée scolaire, allocation journalière de présence parentale) et - sauf exception (étranger disposant d'un visa étudiant ou justifiant d'une durée d'affiliation d'au moins trois mois au titre d'une activité professionnelle en France) - des aides personnelles au logement. Ces exclusions s'ajoutant à celles en vigueur en matière de RSA et d'Aspa (minimum vieillesse, dont l'accès est conditionné à une ancienneté de séjour avec droit au travail depuis au moins 10 ans (CSS, art. L. 861-1), disposition que le Conseil n'a encore jamais contrôlée).

¹ ACCPUF, *La Fraternité*, Rapport français, ACCPUF éditeur, 2004, p. 293.

5) Ces exclusions ne concernent pas les réfugiés, les bénéficiaires de la protection subsidiaire, les apatrides et les titulaires de la carte de résident.

L'exclusion des bénéficiaires d'une protection internationale irait à l'encontre de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés.

L'exception concernant les titulaires de la carte de résident a quant à elle une portée très limitée puisque les titulaires de cette carte remplissent nécessairement (sauf exceptions : conjoints de Français, parents d'enfants français) la condition de 5 ans de résidence préalable dès lors qu'une telle durée est exigée pour accéder à ce titre de séjour. Au surplus, les réfugiés sont les principaux titulaires de la carte de résident, titre de séjour qui est, par ailleurs, de moins en moins délivré (v. *Les chiffres de l'immigration 2022*, Ministère de l'intérieur, juin 2023).

6) Il en résulte que les délais de carence, particulièrement longs, posés par l'article 19, II aboutissent bel et bien à remettre en cause les dispositions de l'alinéa 11 du Préambule de 1946 et notamment le droit à la protection sociale qui en découle. Il pose des restrictions trop générales qui n'obéissent en outre à aucune logique. Par exemple, l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) (CSS, art. L. 541-1 s.) n'est pas concernée, à la différence de l'allocation journalière de présence parentale également destinée aux parents d'enfants handicapés ou malades (CSS, art. L. 544-1 s.).

Sur l'atteinte au principe d'égalité

1) Le Conseil constitutionnel reconnaît de longue date que « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* » (pour ex., v. not. décision n° 96-375 DC, 9 avr. 1996).

2) Sur le fondement de ce principe, le Conseil a été conduit à censurer la condition de nationalité en matière d'accès aux prestations sociales (décision n° 89-269 DC, 22 janv. 1990) et à reconnaître que « *si le législateur peut prendre à l'égard des étrangers des dispositions spécifiques, il lui appartient de respecter les libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République ; que s'ils doivent être conciliés avec la sauvegarde de l'ordre public qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle, figurent parmi ces droits et libertés, la liberté individuelle et la sûreté, notamment la liberté d'aller et venir, la liberté du mariage, le droit de mener une vie familiale normale ; qu'en outre les étrangers jouissent des droits à la protection sociale, dès lors qu'ils résident de manière stable et régulière sur le territoire français ; qu'ils doivent bénéficier de l'exercice de recours assurant la garantie de ces droits et libertés ;* » (décision n° 93-1027 DC, 24 août 1993).

3) S'agissant du RSA, le Conseil a pu considérer qu'en exigeant que la personne étrangère soit titulaire, depuis au moins cinq ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler pour pouvoir bénéficier de cette prestation (dont l'objet est notamment « *d'inciter à l'exercice d'une activité professionnelle* »), le législateur n'avait violé ni le principe d'égalité ni l'alinéa 11 du Préambule de 1946 dans la mesure où il avait « *pu estimer que la stabilité de la présence sur le territoire national était une des conditions essentielles à l'insertion professionnelle* » : la différence de traitement établie entre les Français et les étrangers, d'une part, et entre les étrangers, d'autre part, selon qu'ils ont ou non une résidence stable en France étant de la sorte, selon le Conseil, « *en rapport direct avec l'objet de la loi* », étant par ailleurs entendu que le critère retenu n'était pas, quant à lui, « *manifestement inapproprié au but poursuivi* » (décision n° 2011-137 QPC, 17 juin 2011).

4) Néanmoins, il va sans dire qu'un tel raisonnement ne saurait être tenu s'agissant tant de la condition de résidence régulière préalable que de la condition d'activité professionnelle posée par l'article 19, II, à propos des prestations familiales et des allocations de logement.

Tout d'abord, la condition d'activité professionnelle est manifestement contraire au principe d'égalité tel qu'interprété par le Conseil dans sa décision de 1993 puisque cette condition ne s'applique

qu'aux étrangers et non aux Français, alors même que les travailleurs étrangers affiliés à un régime de sécurité sociale sont par hypothèse en situation stable et régulière sur le territoire français.

De plus, la différence de traitement établie entre les travailleurs étrangers – entre ceux qui peuvent se prévaloir de trente mois d'activité professionnelle et les autres travailleurs étrangers – n'est justifiée ni par une différence de situation puisque les étrangers visés, qui ont en commun de travailler, se trouvent dans la même situation ; ni par une raison d'intérêt général : on peine ici à discerner ce que cette raison pourrait être.

Ensuite et en toute hypothèse, la différence de traitement issue des délais de carence posés par l'article 19, II se révèle manifestement sans rapport avec l'objet de la loi.

Si l'on regarde l'objet des prestations familiales ou des allocations de logement, la justification avancée pour le RSA ne peut ici être invoquée : l'objet de ces prestations consistant non pas à favoriser l'insertion professionnelle mais à permettre à leurs bénéficiaires d'accéder à un minimum de sécurité matérielle et à des conditions de vie dignes et décentes, en particulier au profit des enfants.

Si l'on regarde l'objet, ou plutôt les objectifs, de la loi, le constat est le même : s'il s'agit d'améliorer l'intégration, le délai de carence va à l'évidence à l'encontre de cet objet ; s'il s'agit de « maîtriser les voies d'accès au séjour » (titre dans lequel sont contenues les dispositions litigieuses), ce délai n'a aucun rapport avec cet objet ; s'il s'agit de lutter contre l'immigration irrégulière : le constat est le même dans la mesure où sont concernés des étrangers en situation régulière.

E. Sur l'article 19, III relative à l'allocation personnalisée d'autonomie (Apa)

Sur la privation de garanties légales d'exigences constitutionnelles

1) Ainsi que le Conseil l'a précisé, « *l'allocation personnalisée d'autonomie est une prestation à caractère universel destinée à assurer la prise en charge des personnes âgées dépendantes dans des conditions adaptées aux besoins de celles-ci* » (décision n° 2001-447 DC, 18 juil. 2001)

Son caractère universel résulte jusqu'à aujourd'hui de la conjugaison de deux éléments : d'une part, de ce qu'elle est accordée sans condition de ressources, ces dernières étant prises en compte non pas pour conditionner l'accès à la prestation mais seulement pour moduler son montant ;

d'autre part, de ce qu'elle est accordée aux étrangers remplissant les autres conditions légales (âge et degré de dépendance) sous la seule exigence qu'ils satisfassent à une condition de résidence stable et régulière sans aucune durée minimale requise.

2) Nonobstant le pouvoir d'appréciation du législateur (cf. *supra*), ce dernier se doit de ne pas priver de garanties légales des exigences constitutionnelles.

Or, en exigeant désormais que l'étranger, pour pouvoir bénéficier de l'Apa, ou bien réside en France depuis au moins cinq ans, ou bien justifie d'une durée d'affiliation d'au moins trente mois au titre d'une activité professionnelle en France (condition par définition quasi impossible à remplir pour une personne reconnue dépendante), l'article 19, III aboutit nécessairement à « *priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel* » dans la mesure où une personne « *qui se trouve dans l'incapacité d'assumer les conséquences du manque ou de la perte d'autonomie liés à son état physique ou mental* » (Casf, art. L. 222-1) pourra se voir exclue de toute aide de la collectivité.

Sur l'atteinte au principe d'égalité

1) Comme pour les autres prestations préalablement analysées, les délais de carence imposés pour l'Apa se révèlent sans rapport avec l'objet de la loi : la différence de situation qui en résulte est donc manifestement contraire au principe d'égalité.

2) Outre ce premier élément, on observera encore que, s'agissant d'une prestation telle que l'Apa - laquelle constitue sur le plan juridique, à la différence par exemple des prestations familiales, non pas une prestation de sécurité sociale mais une « *allocation d'aide sociale qui répond à une exigence de*

solidarité nationale » (décision n° 2001-447 DC, 18 juil. 2001) -, le Conseil a indiqué que si une collectivité locale peut fort bien se voir confier la gestion d'une prestation de solidarité nationale, c'est cependant sous réserve d'une part, que les dispositions réglementaires et les décisions individuelles prévues par la loi soient « *prises, sous le contrôle du juge de la légalité, de façon à ne pas aboutir à mettre en cause les dispositions du Préambule* » ; d'autre part et surtout que la loi se soit efforcée de « *prévenir par des dispositions appropriées la survenance de ruptures caractérisées d'égalité dans l'attribution de la prestation* » (décision n° 96-387 DC, 21 janv. 1997).

3) Or, l'exigence de résidence régulière ou d'activité professionnelle préalables sera nécessairement génératrice de ruptures caractérisées d'égalité dans la mesure où il sera loisible aux départements, dans le cadre des compétences qui sont les leurs en matière sociale, de faire bénéficier les personnes âgées de nationalité étrangère résidant sur leur territoire, d'une prestation équivalente à l'Apa : il leur suffira d'inscrire cette prestation dans leur Règlement départemental d'aide sociale, à charge pour eux de traiter de manière égale toutes les personnes de nationalité étrangère se trouvant dans la même situation.

4) Une telle liberté d'action est prévue par l'article L. 121-4 du code de l'action sociale et des familles, lequel indique que « *le conseil départemental peut décider de conditions et de montants plus favorables que ceux prévus par les lois et règlements applicables aux prestations* » d'aide sociale à la charge du département, étant entendu que celui-ci, alors, « *assure la charge financière de ces décisions* ».

Autrement dit, si les départements doivent respecter les dispositions issues des lois et règlements et ne sauraient édicter des conditions ou des montants moins favorables que ceux prévus par ces lois et règlements (pour ex., v. CE, 28 nov. 2014, *Département de Tarn-et-Garonne*, n° 365733), ils peuvent fort bien, en revanche, adopter des dispositions moins strictes ou plus généreuses dès lors qu'ils assurent la charge financière du surcoût résultant de cette adoption (pour ex., v. CE, 6 avr. 2016, n° 394240).

5) En posant une exigence de résidence ou d'activité professionnelle antérieures, l'article 19, III vient donc rompre l'égalité qui prévaut jusqu'à présent entre toutes les personnes âgées justifiant d'une résidence stable et régulière puisque désormais les personnes de nationalité étrangère pourront ou non, selon le département dans lequel elles résident, bénéficier d'une aide de la collectivité en cas de perte d'autonomie.

En rendant ainsi possible une rupture d'égalité caractérisée au sein d'une même catégorie de personnes (celles de nationalité étrangère en situation régulière) en fonction de leur résidence, le législateur a manqué à son obligation de « prévenir » de telles ruptures.

6) On soulignera de plus qu'à cette différence de traitement, s'en ajoute une seconde liée au régime juridique d'une autre prestation destinée, elle aussi, à des personnes en manque ou en perte d'autonomie : la prestation de compensation du handicap (PCH) qui a pour objet de permettre à son bénéficiaire de compenser les surcoûts liés à son handicap. En effet, cette prestation qui est, comme l'Apa, « *une prestation d'aide sociale reposant sur la solidarité nationale* » (décision n° 2016-613 QPC, 24 fév. 2017), peut bénéficier à une personne de nationalité étrangère justifiant d'une résidence stable et régulière sans que soit posée une condition de durée minimale de résidence ou d'activité professionnelle ; si cette personne est âgée de 59 ans, elle pourra ainsi accéder à cette prestation dès lors qu'elle se trouve en situation régulière alors qu'une personne âgée de 60 ans devra attendre jusqu'à 5 ans pour percevoir éventuellement l'Apa.

F. Sur l'article 19, I relatif au droit au logement opposable (Dalo)

Sur l'atteinte au principe d'égalité

1) En conditionnant le droit de déposer un recours « Dalo » à une exigence de résidence régulière préalable de cinq ans ou à une affiliation à un régime de sécurité sociale au titre d'une activité professionnelle d'une durée de trente mois, la loi porte atteinte au principe d'égalité selon les mêmes raisonnements développés plus haut.

2) Déjà, à sa création en 2007, le Dalo avait été réservé aux étrangers pouvant justifier d'une résidence préalable de deux ans et de la possession de certains titres de séjour. Ces conditions avaient été écartées par le Conseil d'État en 2012, sur le fondement du principe d'égalité tel qu'il ressort notamment de la convention n° 97 de l'OIT *concernant les travailleurs migrants* (CE, Ass., 11 avril 2012, *Gisti et Fapil*, n° 322326).

Sur l'atteinte au principe de sauvegarde de la dignité humaine

1) Sur le fondement des alinéas 10 et 11 du Préambule de 1946 et du principe de sauvegarde de la dignité humaine, le Conseil constitutionnel a érigé le droit pour toute personne de disposer d'un logement décent en objectif de valeur constitutionnelle (décision n° 98-403 DC, 29 juil. 1998).

2) À l'instar des prestations familiales et des aides au logement, l'existence du Dalo garantit le droit de vivre dans des conditions dignes et décentes. L'exclusion des étrangers ne pouvant faire valoir les délais de carence requis aura pour conséquence l'impossibilité pour des ménages étrangers de se loger, ou de se loger décentement, conduisant ces personnes à la rue, en bidonville, dans des logements indignes.

Sur l'atteinte au droit de recours

1) Selon l'article L.300-1 du code de la construction et de l'habitation, le Dalo est le droit de recours de toutes les personnes éligibles au logement social, auquel les étrangers ne peuvent accéder que s'ils résident de manière stable et régulière sur le territoire français. C'est pourquoi les textes réglementaires prévoient les mêmes conditions de séjour pour l'accès au logement social et au Dalo.

2) Le Dalo n'est ouvert qu'aux demandeurs qui n'ont pas reçu de réponse à leur demande au terme d'un « délai anormalement long » : entre 12 et 36 mois en moyenne en fonction des circonstances locales.

Cette condition de durée est applicable à l'ensemble des demandeurs sans distinguer entre les nationaux et les étrangers ni, parmi ces derniers, selon qu'ils travaillent ou non. La seule distinction possible est celle de l'ordre de priorité des demandeurs d'un logement social, dans lequel figurent à bon rang les « *personnes mal logées ou défavorisées et personnes rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence ou confrontées à un cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale* », donc celles qui sont le moins en situation de travail ou en situation de travail très précaire. Ordre qui favorise également les personnes reprenant une activité après une période de chômage de longue durée, les mineurs émancipés ou majeurs âgés de moins de 21 ans pris en charge avant leur majorité par le service de l'aide sociale à l'enfance et les personnes victimes de l'une des infractions de traite des êtres humains.

Les délais de carence inscrits à l'article 19, I, en interdisant d'engager un recours Dalo à des personnes pourtant pleinement éligibles au logement social, augmentera leur attente de 2 à 4 années supplémentaires.

3) Dans certains cas, les demandeurs de logement social peuvent engager un recours sans attendre l'expiration de ce délai anormalement long : en cas d'urgence, lorsque la situation révèle des conditions de logement particulièrement indignes ou dangereuses.

Les délais de carence introduits par la loi remettent en cause le droit de recours protégé par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.

III. Sur l'inconstitutionnalité des dispositions relatives à l'hébergement d'urgence (article 67)

Sur l'atteinte aux droits à la protection de la santé et à la sécurité matérielle

1) Le Préambule de la Constitution de 1946 prévoit en ses alinéas 10 et 11 que « *la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* » et « *garantit à tous,*

notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs ».

2) Pour l'ensemble des personnes dont la situation ne leur permet pas, pour de nombreuses raisons, d'accéder à un logement, le droit à un hébergement d'urgence et le droit à un accompagnement social qui en constitue le corollaire (Casf, art. L. 345-2-3) constituent une condition non suffisante mais nécessaire à la protection de leur santé, à leur sécurité matérielle et à leur développement, particulièrement pour les familles avec des enfants en bas-âge. Ils leur permettent en effet de disposer d'un lieu où dormir en dehors de la rue et d'être accompagnées par des travailleurs sociaux formés.

3) L'article 67 visant à exclure du droit à un hébergement d'urgence certaines catégories de personnes en raison de leur situation administrative porte une atteinte grave aux principes contenus dans les alinéas 10 et 11 du Préambule de 1946. La situation de sans-abrisme et l'absence d'accompagnement social qui en découlerait placeraient en effet les personnes concernées en situation de grande fragilité, mentale, physique et matérielle.

Sur l'atteinte au principe de sauvegarde de la dignité humaine

1) Le Conseil constitutionnel a érigé en objectif à valeur constitutionnelle le droit pour toute personne de disposer d'un *logement* décent (décision n° 94-359 DC, 19 janv. 1995). Il fonde cet objectif sur le principe de sauvegarde de la dignité humaine mentionné précédemment.

2) Si le droit à disposer d'un logement est directement issu du principe de sauvegarde de la dignité humaine, il en ressort que *le droit à un hébergement d'urgence, c'est-à-dire le droit élémentaire pour des personnes en situation de sans-abrisme et de grande détresse, de disposer d'un endroit où dormir, relève du même principe et devrait constituer lui aussi, à ce même titre, un objectif de valeur constitutionnelle.*

3) Il résulte de ces éléments que les dispositions de l'article 67 visant à exclure certaines personnes du droit à un hébergement d'urgence en raison de leur situation administrative porte une atteinte grave aux objectifs à valeur constitutionnelle mentionnés et au principe de sauvegarde de la dignité humaine qui les fonde. Une telle exclusion du droit à un hébergement d'urgence et du droit à un accompagnement social qui en est le corollaire aura en effet pour conséquence de placer ces personnes en situation de sans-abrisme et de grande fragilité sociale, situation ne leur permettant pas de mener une vie décente et digne.

Sur l'atteinte au principe de fraternité

1) Les développements précédents ont rappelé que le Conseil constitutionnel avait reconnu l'existence d'un principe de fraternité.

2) Le droit à un hébergement d'urgence visant à permettre à des personnes en situation de grande détresse et de sans-abrisme, de disposer un lieu où dormir et être accompagnées par des travailleurs sociaux concrétise ce principe de fraternité. Par conséquent, l'exclusion, prévue par l'article 67, de certaines catégories de personnes du bénéfice au droit à un hébergement d'urgence *en raison de leur situation administrative* porte une atteinte grave au principe de fraternité.

3) Par ailleurs, si le législateur doit assurer une conciliation équilibrée entre le principe de fraternité et le principe de sauvegarde de l'ordre public, l'article 67 ne répond pas à cette exigence. En effet, l'exclusion des dispositifs d'hébergement d'urgence de milliers de personnes qui y ont accès aujourd'hui conduira mécaniquement à la création de nombreux campements et squats eux-mêmes susceptibles d'être à l'origine de troubles à l'ordre public (salubrité, sécurité, tranquillité).

Sur l'atteinte au principe d'égalité

1) Les développements précédents ont rappelé le contenu du principe d'égalité tel qu'il ressort de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

2) L'article 67 introduit une différence de traitement entre les étrangers ne bénéficiant pas d'un droit au séjour en France et faisant l'objet d'une décision portant obligation de quitter le territoire français ou d'une mesure d'expulsion et, d'une part, les étrangers bénéficiant ou non d'un titre de séjour et qui ne font pas l'objet de telles mesures et, d'autre part, les nationaux. Cette différence n'a pas de rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit. Une telle mesure, qui ne produirait ses effets qu'en matière d'accès à l'hébergement d'urgence, ne peut prétendre, en effet, assurer l'intégration ou améliorer le contrôle des flux migratoires. L'on comprend mal, dans la même idée, de quelle façon la différence dans l'accès à l'hébergement d'urgence qui pourrait exister entre deux étrangers sans titre de séjour, l'un étant l'objet d'une OQTF et l'autre non, permettrait de « contrôler l'immigration ». Enfin, cette différence de traitement ne saurait être justifiée par l'intérêt général. Au contraire, en laissant sans possibilité d'hébergement des milliers de personnes, elle serait susceptible de porter une atteinte grave à l'ordre public.

3) Il résulte de cette situation et de ces dispositions que l'article 67 porte atteinte au principe d'égalité.

IV. Sur les conséquences des dispositions relatives à la protection sociale et à l'hébergement d'urgence sur la condition des personnes étrangères

La régression que porte ces dispositions est considérable.

En instaurant des délais de carence pour l'accès à de nombreuses prestations sociales, les dispositions critiquées auront pour conséquence de faire basculer dans la grande précarité des personnes qui, pour beaucoup, vivent déjà dans des conditions difficiles, d'augmenter massivement le nombre de travailleurs pauvres et d'empêcher des personnes seules, des familles et leurs enfants d'accéder au logement, alimentant ainsi le sans-abrisme, le mal-logement et les marchands de sommeil (dont la loi entend par ailleurs protéger les victimes dans son titre V qui vise à sanctionner l'exploitation des étrangers).

Exiger une condition d'ancienneté de résidence ou d'activité professionnelle est un non-sens dès lors que c'est précisément à l'arrivée et durant les premiers mois ou premières années de vie en France que les personnes étrangères ont besoin d'être soutenues dans leur intégration, le temps de trouver un emploi, de se faire un réseau personnel et professionnel, *etc.*

Les prestations familiales sont essentielles aux ménages modestes, notamment aux familles avec enfants, et plus particulièrement encore les familles monoparentales. Ces prestations constituent pour beaucoup le dernier rempart à l'extrême pauvreté pour des milliers d'enfants.

Les aides au logement sont indispensables pour équilibrer le budget des ménages à bas revenus face au coût du logement toujours plus lourd : elles permettent de baisser de moitié leur taux d'effort. Elles bénéficient majoritairement aux ménages modestes et pauvres (80 % au 4^{ème} décile de niveau de vie, 54 % au 2^{ème} décile). Les ménages immigrés étant plus souvent locataires (plus de 70 % contre 50 % de la population), ils seront donc très affectés par les dispositions en cause. En outre, exclues du bénéfice de aides au logement, les personnes éligibles au logement social ne présenteront plus les ressources suffisantes (30 % du loyer) et resteront dépendantes de dispositifs d'hébergement déjà saturés.

Concernant l'Apa, si elles devaient s'appliquer, les nouvelles conditions fragiliseraient particulièrement les femmes, plus nombreuses à se trouver dans des situations de dépendance.

La modification des conditions d'hébergement des personnes sous OQTF entame gravement l'inconditionnalité de l'aide sociale à l'hébergement qui reste une exception incontestée dans le champ des politiques sociales. Cela provoquera des refus massifs d'orientation vers l'hébergement d'urgence et la remise à la rue de milliers de personnes, notamment de jeunes adultes sortant de l'aide sociale à

l'enfance et de familles avec enfants (le 30 août 2023, 1990 enfants étaient comptabilisés à la rue, selon le baromètre partiel de la FAS, la FAP et l'Unicef). Cela les exposera à des conditions de vie indignes et dangereuses (hygiène défectueuse, carences nutritionnelles, violences, traumatismes...). Alors même que le Collectif « Les Morts de la Rue » qui recense le décès de près de deux personnes en moyenne chaque jour des conséquences de la vie sans domicile (à la rue ou en hébergement), constate que les personnes nées à l'étranger sont surreprésentées dans ces chiffres (44% contre 12% de la population générale).

Ces dispositions confient à l'arbitraire des moyens humains et financiers des collectivités et des associations, très inégaux et bien moindres que ceux de la solidarité nationale, le soin de protéger celles et ceux qui seront exclus par loi. Déjà, les collectivités pallient la défaillance de l'État dans l'hébergement d'urgence, compétence en principe exclusive de l'État, au point que six villes ont déposé, le 10 octobre 2023, un recours gracieux visant l'indemnisation de leur prise en charge des personnes vulnérables.

Les dispositions de la loi affecteront enfin la mission des travailleurs sociaux qui vise à permettre l'accès des personnes à l'ensemble des droits fondamentaux et à faciliter leur inclusion sociale (Casf, art. D. 141-161). Elles s'inscrivent en contradiction avec la lutte contre la pauvreté et l'exclusion posée comme « *un impératif national [et] une priorité de l'ensemble des politiques publiques [pour] garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi du logement de la protection de la santé ; de la justice ; de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance* » (Casf, art. L. 115-1). Elles introduisent aussi une confusion dangereuse entre les missions de travail et de veille sociale, et celles liées au contrôle migratoire.

Pour l'ensemble des contributeurs,

Lola Isidro

