



Commentaire

Décision n° 2024-6 RIP du 11 avril 2024

Proposition de loi visant à réformer l'accès aux prestations sociales des étrangers

Le 14 mars 2024, le Conseil constitutionnel a reçu de la présidente de l'Assemblée nationale la proposition de loi, présentée en application de l'article 11 de la Constitution, visant à réformer l'accès aux prestations sociales des étrangers.

Cette proposition de loi a été signée par 190 députés et sénateurs.

Il s'agissait de la sixième initiative mettant en œuvre la procédure dite du référendum d'initiative partagée¹ (RIP), instituée par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, telle qu'elle est régie par les troisième à sixième alinéas de l'article 11 de la Constitution et précisée par la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution.

Le quatrième alinéa de l'article 11 de la Constitution confie au Conseil constitutionnel la charge d'assurer le respect des conditions de recours à cette procédure particulière.

Après avoir rappelé brièvement le cadre juridique dans lequel s'exerce le contrôle du Conseil constitutionnel en matière de propositions de loi référendaire d'initiative partagée², le présent commentaire porte sur la réponse apportée par le Conseil constitutionnel aux questions qu'il lui revenait de trancher dans le présent dossier.

¹ Après la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris, la proposition de loi de programmation pour garantir un accès universel à un service public hospitalier de qualité, la proposition de loi portant création d'une contribution additionnelle sur les bénéfices exceptionnels des grandes entreprises, la proposition de loi visant à affirmer que l'âge légal de départ à la retraite ne peut être fixé au-delà de 62 ans et la proposition de loi visant à interdire un âge légal de départ à la retraite supérieur à 62 ans.

² Ce cadre juridique fait l'objet d'une présentation détaillée dans le commentaire de la décision n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019, *Proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris*.

I. – La procédure du référendum d’initiative partagée

A. – Les différentes étapes de la procédure

* La procédure du RIP est définie aux articles 11 et 61 de la Constitution. Les troisième à sixième alinéas de l’article 11 en posent le principe : ils instaurent un nouveau type de proposition de loi référendaire, soumise à plusieurs conditions, fixent les grandes étapes de son examen et renvoient à la loi organique la définition des conditions de sa présentation et du contrôle, par le Conseil constitutionnel, du respect des exigences constitutionnelles en la matière. L’article 61 prévoit que de telles propositions de loi doivent, avant d’être soumises à référendum, être contrôlées par le Conseil constitutionnel.

La loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l’article 11 de la Constitution précise la procédure à suivre en la matière³.

* La proposition de loi référendaire peut être indifféremment déposée sur le bureau de l’une ou l’autre des deux assemblées et signée aussi bien par des députés que par des sénateurs. Sa transmission au Conseil constitutionnel par le président de l’assemblée depositaire a pour effet d’interrompre la procédure parlementaire d’examen de la proposition de loi⁴.

Comme toutes les propositions de loi, et ainsi que le Conseil constitutionnel l’a rappelé dans sa décision n° 2013-681 DC du 5 décembre 2013 sur la loi organique portant application de l’article 11 de la Constitution, elle doit être soumise à l’examen systématique, par l’assemblée en cause, de sa recevabilité financière au titre de l’article 40 de la Constitution. En outre, le Conseil constitutionnel étant obligatoirement saisi de cette proposition de loi lors de son dépôt, il lui appartient de s’assurer qu’elle respecte bien les exigences de ce même article 40⁵.

* Il revient au Conseil constitutionnel, une fois qu’il est saisi de cette proposition de loi, de déployer le contrôle organisé par les articles 45-1 à 45-3 de l’ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

Si le Conseil constitutionnel déclare la proposition de loi conforme aux conditions fixées par l’article 11 de la Constitution et les dispositions organiques précitées, sa décision s’accompagne de la publication du nombre de soutiens d’électeurs à

³ Ce dispositif est complété par la loi ordinaire n° 2013-1116 du même jour et par le décret n° 2014-1488 du 11 décembre 2014 relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « *Soutien d’une proposition de loi au titre du troisième alinéa de l’article 11 de la Constitution* ».

⁴ Décision n° 2013-681 DC du 5 décembre 2013, *Loi organique portant application de l’article 11 de la Constitution*, cons. 8.

⁵ *Ibidem*.

recueillir. S'ouvre alors, dans le mois suivant la publication de sa décision, une période de recueil des soutiens des électeurs à la proposition de loi. Ces opérations, mises en œuvre par le ministre de l'intérieur, sont placées sous le contrôle du Conseil constitutionnel.

La durée de la période de recueil des soutiens par les électeurs est de neuf mois.

* Conformément à l'article 45-6 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958, la procédure de recueil des soutiens se clôt par une nouvelle décision du Conseil constitutionnel, dans laquelle il déclare « *si la proposition de loi a obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales* ». Si ce seuil n'est pas atteint, la procédure s'arrête.

En revanche, dans l'hypothèse où le nombre requis de soutiens a été atteint, un délai de six mois⁶ s'ouvre, à compter de la publication de cette seconde décision du Conseil constitutionnel au *Journal officiel*, pour l'examen par les deux assemblées de la proposition de loi⁷. En l'absence d'examen du texte par les deux chambres dans le délai imposé, il appartient au Président de la République de soumettre la proposition de loi au référendum.

B. – Le contrôle par le Conseil constitutionnel d'une proposition de loi présentée en application de l'article 11 de la Constitution

Il résulte des articles 45-1 à 45-3 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 précitée que, lorsqu'il est saisi d'une proposition de loi présentée en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution, le Conseil constitutionnel doit vérifier que plusieurs conditions sont remplies.

Il doit ainsi s'assurer que la proposition de loi a été présentée par un cinquième des membres du Parlement⁸ (1° de l'article 45-2).

Il doit également vérifier qu'elle porte sur l'un des objets susceptibles de donner lieu à référendum mentionnés au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution⁹, qu'elle n'a pas pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an et qu'elle ne porte pas sur le même

⁶ Ce délai est suspendu entre deux sessions ordinaires.

⁷ Article 9 de la loi organique du 6 décembre 2013.

⁸ Ce cinquième est calculé sur le nombre des sièges effectivement pourvus à la date d'enregistrement par le Conseil constitutionnel de la saisine, arrondi au chiffre immédiatement supérieur en cas de fraction.

⁹ La proposition de loi doit ainsi porter « *sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent* » ou tendre « *à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions* ».

sujet qu'une proposition que le peuple français aurait rejetée par voie référendaire dans les deux années précédentes (2° de l'article 45-2).

Enfin, le Conseil constitutionnel doit s'assurer, ainsi qu'il a été dit, que la proposition de loi répond, en tant que telle, aux exigences de recevabilité financière de l'article 40 de la Constitution et « *qu'aucune disposition de la proposition de loi n'est contraire à la Constitution* » (3° de l'article 45-2)¹⁰.

II. – La décision rendue sur la proposition de loi visant à réformer l'accès aux prestations sociales des étrangers

A. – La procédure d'instruction de l'examen par le Conseil constitutionnel de la proposition de loi

Comme il l'avait déjà fait lors de ses cinq précédentes saisines, le Conseil constitutionnel a souhaité ouvrir un débat contradictoire entre les signataires de la proposition de loi et le Président de la République, le Premier ministre, la présidente de l'Assemblée nationale et le président du Sénat.

Il a donc informé ceux-ci de ce qu'ils pouvaient, dans un certain délai, lui transmettre des observations.

Il a reçu, à ce titre, des observations du Gouvernement ainsi que de M. Olivier MARLEIX et plusieurs autres députés, qu'il a communiquées à l'ensemble des personnes précitées.

B. – L'examen du respect des conditions fixées par la Constitution et la loi organique

* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a tout d'abord relevé que le seuil de signataires représentant au moins un cinquième des membres du Parlement était atteint (paragr. 4). Ce seuil était de 185 signatures, 924¹¹ des 925 sièges de membres du Parlement (577 députés et 348 sénateurs) étant effectivement pourvus à la date d'enregistrement de la saisine. En l'espèce, la proposition de loi soumise au Conseil avait recueilli 190 signatures de parlementaires.

* Le Conseil a ensuite contrôlé que l'objet de la proposition entrait bien dans le champ des questions susceptibles d'être soumises au référendum, au sens du premier alinéa de l'article 11 de la Constitution.

¹⁰ Sur cette dernière condition, voir le commentaire de la décision n° 2021-2 RIP du 6 août 2021, *Proposition de loi de programmation pour garantir un accès universel à un service public hospitalier de qualité*.

¹¹ Vacance d'un siège de sénateur (Vienne).

À mesure qu'il a été saisi d'initiatives référendaires, le Conseil constitutionnel a été conduit à préciser le contrôle qu'il opère de cette condition, en s'attachant à la fois à l'objet de la proposition de loi référendaire et, lorsqu'elle intervient en matière de politique économique, sociale ou environnementale, au fait de savoir si elle peut être regardée comme une « réforme » en la matière. Il ressort du dernier état de sa jurisprudence que le Conseil s'assure en particulier, pour apprécier le caractère de réforme d'une proposition de loi, qu'elle emporte bien un changement de l'état du droit¹².

En l'espèce, après avoir relevé que la proposition de loi soumise à son examen comportait cinq articles, le Conseil a décrit sommairement l'objet de chacun de ces articles (paragr. 6) : l'article 1^{er} instaurait une condition de durée minimale de résidence en France ou d'affiliation à un régime obligatoire de sécurité sociale au titre d'une activité professionnelle que doivent remplir les étrangers non ressortissants de l'Union européenne en situation régulière pour bénéficier de certaines prestations sociales. L'article 2 de la proposition de loi remplaçait l'aide médicale de l'État bénéficiant à certains étrangers en situation irrégulière par une aide médicale d'urgence. Son article 3 excluait les étrangers en situation irrégulière du bénéfice de la réduction tarifaire accordée pour certains titres de transport. Son article 4 prévoyait que certains hébergements destinés aux demandeurs d'asile sont pris en compte au titre des obligations des communes tenant à la proportion de logements locatifs sociaux sur leur territoire. Enfin, son article 5 modifiait les conditions auxquelles les demandeurs d'asile peuvent se maintenir dans un lieu d'hébergement ainsi que celles relatives à l'évacuation de ses occupants.

Se prononçant à l'aune de l'ensemble des dispositions composant la proposition de loi référendaire, le Conseil constitutionnel a jugé que, « *Au regard des modifications que cette proposition de loi apporte à certains dispositifs de prestations sociales, d'aide à la mobilité et d'hébergement susceptibles de bénéficier à des étrangers, elle porte, au sens de l'article 11 de la Constitution, sur une réforme relative à la politique sociale de la nation* » (paragr. 7).

Ce faisant, le Conseil n'a pas suivi l'argumentation du Premier ministre qui faisait valoir, sur ce point, que les dispositions de la proposition de loi portaient sur des mesures encadrant les conditions du séjour des étrangers en France qui, par nature, ne relèveraient pas de la politique sociale de la Nation.

* Le Conseil constitutionnel a par ailleurs constaté que, à la date d'enregistrement de la saisine, la proposition de loi n'avait pas pour objet l'abrogation d'une

¹² Il est renvoyé sur ce point au commentaire de la décision n° 2023-5 RIP du 3 mai 2023, *Proposition de loi visant à interdire un âge légal de départ à la retraite supérieur à 62 ans*.

disposition législative promulguée depuis moins d'un an et qu'aucune autre proposition de loi portant sur le même sujet n'avait été soumise au référendum depuis deux ans (paragr. 8).

* Les conditions fixées par les 1° et 2° de l'article 45-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 étant remplies, il revenait enfin au Conseil constitutionnel de contrôler la conformité à la Constitution de la proposition de loi référendaire.

S'agissant de cette dernière condition, prévue au 3° de l'article 45-2 (selon laquelle le Conseil constitutionnel doit s'assurer « *qu'aucune disposition de la proposition de loi référendaire ne soit contraire à la Constitution* »), il convient de rappeler que le contrôle préalable que le Conseil opère dans le cadre de l'examen d'une proposition de loi référendaire déposée en application de l'article 11 de la Constitution diffère de celui qu'il opère, dans le cadre du contrôle fondé sur l'article 61 de la Constitution, avant la promulgation d'une loi définitivement adoptée.

Lorsqu'il est saisi d'une proposition de loi référendaire, le Conseil est en effet appelé à se prononcer sur la conformité à la Constitution de l'ensemble de la proposition de loi, et non de certaines de ses dispositions seulement. En outre, en cas de conformité à la Constitution de la proposition de loi référendaire, la décision du Conseil a pour objet de lancer la période de recueil des soutiens, et non de permettre la promulgation de la loi.

Il en résulte que, si une seule des dispositions de la proposition de loi référendaire n'est pas conforme à la Constitution, le Conseil déclare la proposition de loi, dans son ensemble, non conforme à la Constitution, ce qui a pour effet d'interrompre la procédure¹³. Cette particularité de l'office du Conseil en matière de RIP procède d'un choix assumé du législateur organique, dont témoignent les travaux préparatoires de la loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution. Le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale indiquait ainsi : « *Précisons qu'en prévoyant qu'"aucune disposition" de la*

¹³ Cette particularité de l'office du Conseil constitutionnel en la matière avait déjà été précisée dans le commentaire de la décision n° 2013-681 DC du 5 décembre 2013 relative à la loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution : « *Le premier alinéa de l'article 61 de la Constitution impose que le Conseil constitutionnel vérifie la conformité de la proposition de loi à la Constitution. C'est même là une des différences principales avec la soumission au référendum d'un projet de loi par le Président de la République. Si le Conseil juge que l'une des dispositions de la proposition de loi est contraire à la Constitution, la procédure s'interrompt. Elle ne peut se poursuivre pour la partie de la proposition conforme à la Constitution, du fait des termes mêmes de l'article 45-2 ("aucune" disposition). Sur ce point, la décision du Conseil constitutionnel se distinguera de celles rendues en contrôle a priori, dans la mesure où l'inconstitutionnalité de certaines dispositions d'un texte ne fait pas obstacle à ce que les autres dispositions de ce texte qui en sont dissociables soient promulguées. Cette différence s'explique par le fait qu'une fois la décision du Conseil constitutionnel rendue, la procédure de recueil des soutiens débutera sans que les parlementaires à l'origine de la proposition ne puissent y faire obstacle. En pratique, cela n'interdira pas aux parlementaires de déposer une nouvelle proposition de loi sur le fondement du troisième alinéa de l'article 11, corrigée de cette ou de ces inconstitutionnalités* ».

proposition de loi faisant l'objet d'une initiative référendaire ne doit être contraire à la Constitution, le présent article interdit implicitement que puisse prospérer une version tronquée de cette proposition, amputée des dispositions jugées inconstitutionnelles. C'est donc l'ensemble de la proposition de loi qui serait frappée par l'inconstitutionnalité ne touchant que quelques-unes de ses dispositions. En un tel cas d'inconstitutionnalité partielle, rien n'empêcherait, en revanche, d'initier une nouvelle procédure d'initiative partagée, en déposant une nouvelle proposition de loi tenant compte de la décision du Conseil constitutionnel »¹⁴.

Suivant cette approche spécifique à l'office qui lui a été confié en matière de contrôle des propositions de loi référendaire, et qu'il avait déjà été conduit à retenir dans sa décision n° 2021-2 RIP du 6 août 2021, le Conseil s'est limité à l'examen au fond de l'article 1^{er} de la proposition de loi déférée, qui soulevait un obstacle constitutionnel.

Cet article visait à modifier les articles L. 300-1 et L. 822-2 du code de la construction et de l'habitation, l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale ainsi que l'article L. 232-1 du code de l'action sociale et des familles afin de prévoir que les étrangers non ressortissants de l'Union européenne ne bénéficient du droit au logement, de l'aide personnelle au logement, des prestations familiales et de l'allocation personnalisée d'autonomie que s'ils justifient d'une durée minimale de résidence stable et régulière en France ou d'affiliation à un régime obligatoire de sécurité sociale au titre d'une activité professionnelle en France.

Il peut être rappelé que, suivant la volonté clairement exprimée par les auteurs de la proposition de loi référendaire, cet article reprenait à l'identique l'article 19 de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, qui avait pour objet, selon les auteurs de l'amendement dont il était alors issu, de « *conditionner l'ouverture des droits aux prestations sociales non contributives à cinq années de résidence stable et régulière* »¹⁵. Dans sa décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024, le Conseil avait toutefois jugé ces dispositions contraires à la Constitution après avoir constaté que, « *Introduites en première lecture, [elles] ne présentent de lien, même indirect, avec aucune des dispositions qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau du Sénat* »¹⁶.

Si, pour ce motif, le Conseil constitutionnel n'avait pas eu à se prononcer sur la conformité de ces dispositions à des exigences constitutionnelles de fond,

¹⁴ Rapport nos 3946 et 3947 de M. Guy Geoffroy fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale sur le projet de loi organique (n° 3072) et le projet de loi (n° 3073) portant application de l'article 11 de la Constitution.

¹⁵ Amendement n° 3 rect. *quater* présenté le 6 novembre 2023.

¹⁶ Décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024, *Loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration*, paragr. 95.

l'occasion lui a été donnée de le faire ici lors de l'examen de l'article 1^{er} de la proposition de loi référendaire.

Se plaçant sur le terrain des exigences constitutionnelles découlant des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946¹⁷, sur le fondement desquels il a développé une jurisprudence protectrice en matière de droits sociaux, le Conseil a commencé par rappeler que « *Les exigences constitutionnelles résultant des dispositions précitées impliquent la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées* » (paragr. 9).

Puis, reprenant la formule de principe qu'il a développée de longue date et qu'il mobilise en présence de législations spécifiques aux étrangers¹⁸, il a énoncé 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. Ils doivent cependant être conciliés avec la sauvegarde de l'ordre public qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle. 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* » (paragr. 10).

Après avoir décrit l'objet des dispositions de l'article 1^{er}, le Conseil a précisé que « *Si les exigences constitutionnelles précitées ne s'opposent pas à ce que le bénéfice de certaines prestations sociales dont jouissent les étrangers en situation régulière sur le territoire français soit soumis à une condition de durée de résidence ou d'activité, cette durée ne saurait être telle qu'elle prive de garanties légales ces exigences* » (paragr. 12). Ce faisant, il a souligné que les exigences constitutionnelles résultant des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 ne font pas obstacle, par principe, à conditionner l'accès des étrangers à certaines prestations sociales à une durée de résidence ou d'activité. Encore faut-il que la durée retenue ne conduise pas à priver de garanties légales ces exigences constitutionnelles.

Or, au cas présent, le législateur avait fait le choix de fixer cette durée à cinq ans au moins de résidence stable et régulière en France ou à trente mois au moins d'affiliation à un régime obligatoire de sécurité sociale au titre d'une activité professionnelle en France. Il convient à cet égard de relever que les dispositions

¹⁷ Aux termes du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : « *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* ». En vertu de son onzième alinéa : « *Elle 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. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ».

¹⁸ Voir par exemple la décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, cons. 3.

soumises ici à l'examen du Conseil constitutionnel se distinguaient nettement de celles qu'il avait examinées dans sa décision n° 2011-137 QPC du 17 juin 2011 relative au revenu de solidarité active (RSA). En effet, dans cette décision, le Conseil avait admis la conformité au principe d'égalité devant la loi ainsi qu'aux exigences découlant du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 de dispositions réservant le bénéfice du RSA aux étrangers titulaires depuis au moins cinq ans d'un titre de séjour les autorisant à travailler, après avoir relevé que cette prestation répondait à l'objectif « *d'inciter à l'exercice ou à la reprise d'une activité professionnelle* »¹⁹. Le législateur n'avait d'ailleurs pas seulement prévu une durée minimale de résidence, puisqu'il avait exigé la détention pendant cette durée d'un titre de séjour autorisant l'étranger à travailler. Les dispositions de l'article 1^{er} de la proposition de loi référendaire portaient quant à elles, ainsi qu'il a été dit, sur le droit au logement, l'allocation personnalisée au logement, les prestations familiales et l'allocation personnalisée d'autonomie, qui constituent pour certaines des prestations non contributives répondant avant tout à une logique de solidarité.

Le Conseil a considéré en l'espèce qu'« *En subordonnant le bénéfice de prestations sociales, dont certaines sont au demeurant susceptibles de présenter un caractère contributif, pour l'étranger en situation régulière non ressortissant de l'Union européenne, à une condition de résidence en France d'une durée d'au moins cinq ans ou d'affiliation au titre d'une activité professionnelle d'une durée d'au moins trente mois, les dispositions de l'article 1^{er} portent une atteinte disproportionnée à ces exigences* » (paragr. 13).

En conséquence, le Conseil a jugé que ces dispositions étaient contraires à la Constitution (même paragr.).

* La proposition de loi ne remplissant ainsi pas la condition, prévue au 3^o de l'article 45-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, selon laquelle elle ne doit comporter aucune disposition contraire à la Constitution, il n'était pas nécessaire au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la conformité à la Constitution de ses autres dispositions (paragr. 14).

¹⁹ Décision n° 2011-137 QPC du 17 juin 2011, *M. Zeljko S. (Attribution du revenu de solidarité active aux étrangers)*, cons. 5.