



Décision n° 2024 – 6 RIP

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

Liste des contributions extérieures

Services du Conseil constitutionnel – 2023

Plusieurs auteurs peuvent rédiger une contribution commune

	Contributions	
	Date de réception	Auteurs
1	02/04/2024	Groupe Socialistes et apparentés de l'Assemblée nationale



Paris, le 2 avril 2024

**Observations des députées et députés du groupe Socialistes et apparentés
sur la proposition de loi n° 2324 visant à réformer l'accès aux prestations sociales
des étrangers présentée en application de l'article 11 de la Constitution.**

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, nous avons l'honneur de vous adresser nos observations relatives à la proposition de loi n° 2324 visant à réformer l'accès aux prestations sociales des étrangers présentée en application de l'article 11 de la Constitution.

Cette proposition de loi nous semble en effet contraire à plusieurs dispositions constitutionnelles.

Nous vous appelons donc à la censurer, en application des premier, troisième, quatrième et sixième alinéas de l'article 11 de la Constitution et de l'article 45-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

* *
*

Instituée par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, la procédure dite du référendum d'initiative partagée prévoit un contrôle de constitutionnalité de la proposition de loi déposée par au moins un cinquième des membres du Parlement.

À ce titre, il vous appartient de veiller - sur le fond - à ce que la proposition de loi relève bien d'un des objets mentionnés au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution. La proposition de loi soumise à la procédure du référendum d'initiative partagée 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* ».

Alors que l'exposé des motifs de la proposition de loi qui vous est soumise soutient que cette dernière relève d'une « *réforme sociale* », il est manifeste que tel n'est pas le cas au regard de la lettre de l'article 11 de la Constitution, éclairée par les débats ayant précédé la loi constitutionnelle

n° 95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires. Ni dans sa lettre, ni dans son esprit, cet article 11 n'a en effet entendu permettre de soumettre au référendum une loi contenant diverses mesures relatives à l'immigration, sous couvert d'une réforme relative à la politique sociale.

Dans le rapport présenté au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale lors de la réforme constitutionnelle de 1995, le rapporteur M. Pierre Mazeaud fait preuve d'une telle prévenance : *« Sont, en revanche, exclus du nouveau champ d'application le droit pénal, l'entrée et le séjour des étrangers en France, les libertés publiques dès lors qu'elles ne constituent pas une orientation de politique économique et sociale ou une règle fondamentale du service public, les prérogatives de police, la politique étrangère, la défense, la justice et le droit civil. »*

Quant au Garde des sceaux de l'époque, M. Jacques Toubon, en charge de cette même réforme, il précisait durant les débats devant l'Assemblée nationale : *« À cet égard, je rappellerai simplement au Sénat, comme je l'ai fait hier à l'Assemblée nationale, que les termes « économique » et « social » désignent, dans leur acception retenue depuis 1946 - et je vous renvoie au préambule de la Constitution - l'enseignement, l'instruction, la formation professionnelle et la culture, notamment. »*

Dès lors, cette proposition de loi ne relève pas de la politique sociale.

Plus largement, la volonté constituante exprimée en 1995 était d'ouvrir le champ des référendums législatifs aux grandes questions sociales ou économiques sans toutefois permettre un dévoiement de la procédure référendaire vers des questions démagogiques ; ce que traduit par exemple l'exclusion des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.

Ainsi, lors de son audition par la commission des lois de l'Assemblée nationale, le Garde des sceaux, M. Jacques Toubon, relevait que *« ce référendum ne doit pas intervenir dans les domaines d'intérêt mineur ou technique, mais être utilisé pour résoudre des questions capitales et stratégiques : le projet réserve donc la consultation à la définition d'orientations générales et de règles fondamentales, tout en respectant scrupuleusement le pouvoir du Président de la République d'apprécier si le référendum envisagé correspond à une exigence nationale »*.

Cette notion de question *« capitale et stratégique »* est au demeurant reprise dans le commentaire sous votre décision 2022-3 RIP du 25 octobre 2022. : *« Par ailleurs, la consultation populaire n'est pas faite pour des questions d'intérêt mineur. C'est pourquoi le projet qui vous est soumis réserve le référendum à la définition d'orientations générales ou de règles fondamentales. »*

(commentaires sous la décision 2022-3 RIP du 25 octobre 2022)¹. Cette exigence tenant à l'ampleur de la réforme envisagée n'est satisfaite par aucun des articles du texte présentement déféré, pris isolément ou dans leur globalité.

Enfin, et dans la mesure où la procédure est initiée par 1/5ème des membres du Parlement sur la base d'une proposition de loi, c'est ce texte pris dans son unité - tel qu'il a été soumis à la signature desdits parlementaires - qui peut être proposé au soutien des citoyens inscrits sur les listes électorales. Les différentes dispositions de cette proposition de loi doivent ainsi être considérées comme juridiquement inséparables; l'inconstitutionnalité de l'une d'entre elles entraînant celle de l'ensemble du texte. Vous avez fait vôtre cette interprétation dans votre décision n°2021-2 RIP portant sur la proposition de loi de programmation pour garantir un accès universel à un service public hospitalier de qualité, en considérant que la seule inconstitutionnalité de l'article 7 au regard de l'article 37 de la Constitution entraînait l'inconstitutionnalité de l'ensemble de la proposition de loi.

*

Sur l'article 1er.

Les dispositions de l'article 1^{er} de la proposition de loi ici contestée visent à conditionner le bénéfice de certaines prestations sociales et du droit au logement opposable (dit « DALO ») à deux conditions alternatives : soit une durée de résidence sur le territoire français supérieure à cinq ans, soit la justification d'une activité professionnelle sur une durée variable.

Ainsi, la personne de nationalité étrangère devrait justifier soit d'une durée de résidence sur le territoire français supérieure à cinq ans, soit d'une durée d'affiliation au titre d'une activité professionnelle en France d'au moins trente mois pour bénéficier :

- Des prestations familiales, c'est-à-dire de la prestation d'accueil du jeune enfant, des allocations familiales, du complément familial ;
- De certaines allocations de logement (ALS et ALF) ;
- De l'allocation de soutien familial ;
- De l'allocation de rentrée scolaire ;
- De l'allocation journalière de présence parentale ;
- De l'accès au dispositif de la loi DALO ;
- Et de l'allocation personnalisée d'autonomie.

En outre, pour bénéficier des aides personnalisées au logement (ci-après « APL »), la personne de nationalité étrangère devrait justifier soit d'un visa étudiant, soit de trois mois d'activité

¹ Commentaire de la décision n° 2022-3 RIP du 25 octobre 2022 sur la proposition de loi portant création d'une contribution additionnelle sur les bénéficiaires exceptionnels des grandes entreprises, consulté sur ce [lien](#).

professionnelle (et non trente), soit d'une durée de résidence sur le territoire français supérieure à cinq ans.

Les députées et députés signataires des présentes observations soutiennent que de telles dispositions sont contraires à la Constitution, ce pour au moins trois raisons : tout d'abord, elles privent de garanties légales plusieurs exigences constitutionnelles, ensuite elles sont contraires au principe d'égalité, enfin elles sont contraires au principe de clarté de la loi.

Tout d'abord, les députées et députés signataires des présentes observations soutiennent que les dispositions de cet article 1er auraient des conséquences si néfastes sur le niveau de vie des personnes de nationalité étrangère qu'elles bafoueraient plusieurs de leurs droits constitutionnellement garantis par les alinéas 10 et 11 du Préambule de 1946 : le droit à un logement décent, le droit de disposer des conditions nécessaires au développement de l'individu et à celui de leur famille, le droit à la protection de la santé et enfin le droit à la sécurité matérielle.

En conditionnant l'accès à l'allocation de rentrée scolaire, l'application des dispositions de cet article 1er porterait également une atteinte directe au droit à l'éducation consacré par l'alinéa 13 du même Préambule.

Or de jurisprudence constante, vous considérez qu'il incombe au législateur de déterminer les modalités concrètes de mise en œuvre des droits-créances ouverts par le Préambule de 1946.

Ainsi, si vous estimez qu'il est à tout moment loisible au législateur de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, c'est à la condition que l'exercice de ce pouvoir ne prive pas de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel (notamment votre décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997, cons.30).

Cette condition ne nous semble pas respectée en l'espèce puisque l'application des dispositions de l'article 1er réduirait drastiquement l'accès aux prestations sociales à de nombreuses personnes.

En effet, une personne de nationalité étrangère résidant en France depuis moins de cinq ans ou ayant une activité professionnelle depuis moins de trente mois, avec un ou plusieurs enfants à charge se verraient priver de nombreuses prestations sociales (allocation de soutien familial, allocation de rentrée scolaire, prestations familiales, allocation de logement familial, allocation de logement social, etc.), pouvant ainsi aboutir à une privation de nourriture, de chauffage, etc., voire à des situations de sans-abrisme.

Concrètement, seraient particulièrement touchées ici les personnes en situation de monoparentalité, dotées de revenus modestes sous les plafonds de ressources des prestations sociales mentionnées *supra*, exerçant parfois des métiers dans des conditions souvent difficiles, avec des

contrats précaires (ex. : aide-soignant, éboueur, agent de caisse, accompagnant d'élèves en situation de handicap, etc.)

Seraient également touchées les personnes âgées en perte d'autonomie de nationalité étrangère qui sont allocataires de l'APA.

Pour toutes ces raisons, les députées et députés signataires des présentes observations soutiennent que cet article 1er risque ainsi de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles mentionnées *supra*.

En outre, les députées et députés signataires des présentes observations soutiennent que les dispositions de l'article 1er sont contraires au principe constitutionnel d'égalité.

Il résulte de votre jurisprudence 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.

L'article 1er ne respecte pas cette jurisprudence, à au moins deux endroits.

Tout d'abord, en conditionnant le bénéfice des prestations familiales, des personnes affiliées à la Sécurité sociale par leur travail et à ce titre assujetties à la contribution sociale généralisée et aux cotisations sociales ne pourraient pas bénéficier des prestations, au même titre que l'ensemble des assurés.

Ainsi, un salarié de nationalité étrangère qui, dès le premier jour d'embauche paierait 0,95 point de CSG et 1,65 % à 3,45 % de cotisations employeur finançant directement la branche Famille de la Sécurité sociale, serait pour ses enfants privé de la couverture à laquelle il contribue, en raison de sa nationalité, au contraire des autres salariés de l'entreprise, et plus largement de la Nation.

Ensuite, une personne âgée de nationalité étrangère résidant en France depuis moins de 5 ans ayant eu antérieurement une activité professionnelle en France, financerait la branche Autonomie de la Sécurité sociale - *via* notamment le paiement de la CSG et la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA) sur ses pensions de retraite² - sans pouvoir bénéficier de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) pour financer ses dépenses telles que des soins infirmiers à domicile ou encore sa résidence en EHPAD.

² En 2022, 88% des recettes de la branche Autonomie provenaient de la CSG, 11% d'autres contributions dont la CASA. Source : Annexe 3 fournie au projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2024 n°1682, consultée sur ce [lien](#).

Or aucune raison d'intérêt général ne permet de justifier de telles différences de traitement. De surcroît, la durée de résidence ou l'exercice d'une activité professionnelle n'ont pas de lien avec l'objet de la mesure qui concerne des prestations destinées à garantir des conditions convenables d'existence.

Si vous avez admis que le législateur pouvait réserver le revenu de solidarité active (RSA) - qui n'est pas une prestation de sécurité sociale - aux étrangers titulaires d'un titre de séjour depuis 5 ans, c'est en raison du lien pouvant être établi entre, d'une part, la stabilité de la présence sur le territoire national présentée comme une condition à l'insertion professionnelle et, d'autre part, l'objectif poursuivi qui était d'inciter à l'exercice ou à la reprise d'une activité professionnelle. Ainsi, selon les termes de votre décision, « *le législateur a institué 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, une différence de traitement en rapport direct avec l'objet de la loi ; qu'il a fixé un critère qui n'est pas manifestement inapproprié au but poursuivi* » (décision n°2011-137 QPC, cons. 5).

Enfin, les députées et députés signataires des présentes observations soutiennent que les dispositions de l'article 1er sont contraires au principe de clarté de la loi.

Les dispositions contestées manquent manifestement de clarté puisqu'elles ne précisent pas les modalités de calcul de la durée d'affiliation au titre d'une activité professionnelle mentionnée aux 1° du I., 2° du II. et III. de l'article : à partir de combien d'heures travaillées par semaine une personne ayant une activité professionnelle est-elle affiliée ? Cette condition d'affiliation est-elle remplie si la personne connaît une interruption d'activité professionnelle ?

Selon un raisonnement identique, la condition de durée de résidence mentionnée aux 1° du I., 2° du II. et III. est-elle respectée si la résidence est discontinuée ? Si non, à partir de combien de jours de résidence à l'étranger la durée comptabilisée est-elle remise à zéro ?

Ces imprécisions sont contraires à l'objectif d'intelligibilité et de clarté de la loi qui « *imposent [au législateur], 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* » (cf. décision n° 2001-455, DC, 12 janvier 2002).

Dans la mesure où l'article 1er de la proposition de loi ici contestée vient priver de garanties légales de nombreuses exigences constitutionnelles, est contraire au principe d'égalité et au principe de clarté de la loi ; les députées et députés signataires des présentes observations vous demandent de le censurer, et par application du principe d'inséparabilité avec les autres articles, de censurer l'ensemble de la proposition de loi.

*

Sur l'article 2.

Cet article entend substituer au régime de l'aide médicale d'État (ci-après « AME ») une couverture plus restreinte qui prendrait le nom d'aide médicale d'urgence. Très concrètement, le nouveau dispositif serait restreint à « *la prise en charge de la prophylaxie et du traitement des maladies graves et des douleurs aiguës, des soins liés à la grossesse, des vaccinations réglementaires et des examens de médecine préventive* ».

L'application concrète d'une telle mesure risquerait de conduire - compte tenu de l'exclusion de la prise en charge des soins aujourd'hui couverts par l'AME - à éloigner des étrangers des soins permettant de soulager leurs douleurs lorsqu'elles ne sont pas aiguës, distinction qui marque une régression évidente au regard du droit à la santé et du principe de dignité de la personne humaine.

De jurisprudence constante vous estimez « *qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et qui peuvent comporter la modification ou la suppression de dispositions qu'il estime excessives ou inutiles ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel* ». (cf. décision n° 86-210, DC, 29 juillet 1986).

L'exigence constitutionnelle qu'enfreint cet article 2 nous est fournie à l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 aux termes duquel la Nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé* », que vous avez constamment reconnu dans votre jurisprudence (cf. décision n°80-117, DC, 22 juillet 1980 et décision n°90-283, DC, 8 janvier 1991). Cette disposition constitutionnelle exclut que l'accès aux soins fasse l'objet d'une telle régression. Ainsi que l'affirme le Professeur Bertrand Mathieu, « *le principe de dignité ne peut être étranger à la protection de certains droits sociaux, notamment le droit à la santé* »³.

En outre, cet article 2 risquerait - singulièrement dans le cas des maladies jugées non graves mais contagieuses - d'engendrer des effets négatifs sur l'ensemble de la population, ainsi que le démontrent les professionnels de santé⁴ et les retours d'expérience menées à l'étranger. En Espagne, la restriction de l'accès aux soins des étrangers en situation irrégulière votée en 2012 a

³ Source : Cahiers du Conseil constitutionnel n°6, janvier 1999.

⁴ Voir par exemple la tribune de 3 000 soignants, « *Nous demandons le maintien de l'aide médicale d'État pour la prise en charge des soins des personnes étrangères* », parue dans le journal Le Monde, consultée sur ce [lien](#).

ainsi entraîné une augmentation de l'incidence des maladies infectieuses ainsi qu'une surmortalité. C'est logiquement que cette réforme a finalement été abrogée en 2018.

Pire, cet article 2 risque - non pas de réduire la demande de soins des personnes bénéficiaires de l'aide médicale d'urgence - mais de la retarder, entraînant à terme un surcroît de demandes de consultations dans les permanences d'accès aux soins de santé (PASS) et les services d'accueil et d'urgences, déjà fragilisés et en tension; à des coûts finalement bien plus élevés pour la Nation.

En conclusion, cet article 2 risque de dégrader l'état de santé de la population par au moins 3 effets : *primo*, les personnes actuellement allocataires de l'AME ne pourraient plus recourir à certains soins avec une prise en charge financière par l'État, *secundo* leur moindre recours aux soins aboutirait à une dégradation de l'état de santé de l'ensemble de la population notamment par le développement des maladies infectieuses, *tertio* le retard dans la prise en charge de ces personnes entraînerait un surcroît de demande pour les consultations d'urgence, aggravant l'embolie constatée dans ces services, et augmentant les pertes de chance de l'ensemble de la population.

Dans la mesure où l'article 2 de la proposition de loi ici contestée viendrait remettre gravement en cause la protection de la santé garantie par le Préambule de la Constitution de 1946 pour les trois raisons évoquées *supra*, les députées et députés signataires des présentes observations vous demandent de le censurer, et par application du principe d'inséparabilité avec les autres articles, de censurer l'ensemble de la proposition de loi.

*

Sur l'article 3.

Les dispositions de l'article 3 de la proposition de loi ici contestée visent à supprimer les réductions tarifaires sur les titres de transports pour les personnes « *ne résidant pas sur le territoire de manière régulière au regard de la législation sur le séjour des étrangers en France* ».

Les députées et députés signataires des présentes observations soutiennent que de telles dispositions sont contraires à la Constitution, ce pour au moins quatre raisons : tout d'abord elles sont contraires au principe d'égalité par la différence de traitement non justifiée qu'elles créeraient, ensuite elles sont contraires au droit à la protection de la santé, en outre elles sont contraires au principe de libre administration des collectivités territoriales, enfin elles ne rentrent pas dans le périmètre du référendum d'initiative partagée tel que défini au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution.

Tout d'abord, il résulte de votre jurisprudence 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.

Or les réductions tarifaires ici visées par les dispositions de l'article 3 étant fondées sur un critère de ressources, la différence de traitement entre les étrangers en situation irrégulière et les autres personnes ici proposée n'apparaît justifiée par aucun objectif d'intérêt général ni par l'objet de la loi.

Dès lors, les députées et députés signataires des présentes observations soutiennent qu'elles sont contraires au principe d'égalité.

Ensuite, ces dispositions sont contraires au droit à la protection de la santé.

En effet, le bénéfice de ces réductions pour les étrangers malades est notamment destiné à permettre à ces derniers de se déplacer dans le cadre du traitement de leurs pathologies. Supprimer le bénéfice de ces réductions aurait dès lors pour effet de rendre plus difficile les transports nécessaires pour se rendre sur les lieux de soins, et ainsi priver ces personnes des soins dont elles ont besoin.

Dès lors, ces dispositions portent une atteinte manifeste au droit à la protection de la santé consacré par l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 ; droit reconnu de longue date dans votre jurisprudence (cf. décision n°80-117, DC, 22 juillet 1980 et décision n°90-283, DC, 8 janvier 1991).

Par ailleurs, ces dispositions sont contraires au principe de libre administration des collectivités territoriales, garanti à l'article 72 de la Constitution, et notamment au pouvoir réglementaire.

En effet, 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 territoriales (cf. par exemple la décision du Conseil d'État, 22 octobre 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).

Or l'article 3 n'a pas pour objet de rendre possible, pour les collectivités territoriales, une réduction tarifaire excluant de son bénéfice les étrangers en situation irrégulière, mais bien d'interdire l'accès de ces étrangers à une telle réduction. Une telle interdiction limite le pouvoir

réglementaire des collectivités territoriales de manière excessive et disproportionnée, et est donc contraire à l'article 72 de la Constitution.

Enfin, ces dispositions ne rentrent pas dans le périmètre du référendum d'initiative partagée tel que défini au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution.

Si, clairement, ces dispositions ne portent pas sur l'organisation des pouvoirs publics, pas plus que sur une réforme relative à la politique environnementale de la nation ni sur une autorisation de ratifier un traité qui aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions, la question à savoir si elles constituent une réforme relative à la politique économique ou sociale de la nation ou une réforme relative aux services publics peut se poser.

Toutefois, à la lecture des débats parlementaires ayant présidés à la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires, il apparaît nettement que la suppression de réductions tarifaires sur les titres de transports pour les personnes ne résidant pas sur le territoire de manière régulière ici proposée par l'article 3 ne constitue ni une réforme relative à la politique économique ou sociale de la nation ni une réforme relative aux services publics se pose, au sens où le constituant a défini ces réformes.

En réponse à M. le député Bernard Derosier, membre de la commission des lois de l'Assemblée nationale, le garde des sceaux de l'époque M. Jacques Toubon donnait ainsi une définition précise du périmètre du référendum prévu à l'article 11 : « *Sur le champ du référendum, les termes d'"orientations générales" de la politique économique et sociale doivent être rapprochés du rôle du Président de la République qui arrête les grandes orientations de la politique du pays. Il s'agit donc de consulter le peuple sur des grandes options ... Les termes du projet de révision constitutionnelle excluent volontairement tout référendum sur les garanties des libertés fondamentales ou sur les questions de souveraineté parce que ces sujets doivent continuer à relever de la compétence exclusive du Parlement. À titre d'exemples, un référendum pourrait porter, dans le domaine économique, sur les privatisations, le plan ou les lois d'orientation pluriannuelles et, dans le domaine social, sur les orientations générales du droit du travail, de la sécurité sociale, de la politique de la santé, sur l'exclusion ou l'aide sociale* »⁵.

Quelques jours plus tard, lors des débats en séance publique, M. Jacques Toubon précisait davantage l'intention du Gouvernement quant à l'ouverture du périmètre du référendum aux réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation : « *Je pense à la lutte contre*

⁵ Source : Rapport n° 2138 [Assemblée nationale – Xe Législature] de M. Pierre Mazeaud, fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, déposé le 5 juillet 1995, consulté sur ce [lien](#).

l'exclusion ou à la politique de l'emploi et aux moyens de leur mise en œuvre par des services publics comme ceux de la santé, de l'agence nationale pour l'emploi ou de l'éducation »⁶.

À la relecture de ces débats, il apparaît clairement qu'une modification législative des réductions tarifaires dans les transports en commun visant les personnes en situation irrégulière telle que prévue par l'article 3 de la proposition de loi ici visée ne constitue ni une réforme relative à la politique économique ou sociale de la nation ni une réforme relative aux services publics.

Dès lors, les députées et députés signataires des présentes observations soutiennent qu'une suppression des réductions tarifaires dans les transports en commun touchant au maximum 600 000 et 700 000 personnes⁷, soit environ 1% de la population résidant en France n'a pas vocation à résoudre une question « *capitale et stratégique* » pour reprendre les mots de M. Jacques Toubon, le Garde des sceaux d'alors, lors de son audition par la commission des lois de l'Assemblée nationale en juillet 1995.

Dans la mesure où les dispositions de l'article 3 de la proposition de loi ici contestée sont contraires au principe d'égalité par la différence de traitement non justifiée qu'elles créeraient ; où elles sont en outre contraires au droit à la protection de la santé, au principe de libre administration des collectivités territoriales et qu'elles ne rentrent pas dans le périmètre du référendum d'initiative partagée tel que défini au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution, les députées et députés signataires des présentes observations vous demandent de les censurer, et par application du principe d'inséparabilité avec les autres articles, de censurer l'ensemble de la proposition de loi.

*

Sur l'article 4.

Les dispositions de l'article 4 de la proposition de loi ici contestée visent à comptabiliser des places des centres provisoires d'hébergement (CPH), des centres d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) et des centres d'accueil et d'examen des situations administratives (CAES) dans le décompte des logements sociaux par commune prévu par l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

Les députées et députés signataires des présentes observations soutiennent que de telles dispositions sont contraires à la Constitution, ce pour au moins trois raisons : tout d'abord elles sont contraires au principe d'égalité par la différence de traitement non justifiée qu'elles créeraient, ensuite elles sont contraires au droit à un logement décent, enfin elles ne rentrent pas

⁶ Source : Compte-rendu des débats de la séance du 10 juillet 1995, consulté sur ce [lien](#).

⁷ Voir par exemple les déclarations du Ministre de l'Intérieur dans cet article dans le journal Le Parisien, [lien](#).

dans le périmètre du référendum d'initiative partagée tel que défini au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution.

Tout d'abord, il résulte de votre jurisprudence 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.

Or l'application des dispositions de l'article 4 ici contesté créerait une différence de traitement entre des communes qui disposeraient de tels centres sur leur territoire, pour qui le seuil de 25 % de logements sociaux serait dès lors plus aisé à atteindre et d'autres communes qui n'auraient pas de tels centres sur leur territoire, pour qui l'atteinte de ce même seuil nécessiterait la construction ou la réhabilitation de davantage de logements sociaux.

La différence de traitement apparaît d'autant plus injustifiée que la construction et le maintien des centres provisoires d'hébergement (CPH), les centres d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) et les centres d'accueil et d'examen des situations administratives (CAES) n'est pas une compétence des communes, mais bien une compétence de l'État, déconcentrée auprès du préfet.

Dès lors, cette différence de traitement n'apparaît pas être en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

Ensuite, le mode de calcul du seuil de 25 % de logements sociaux intégrant le nombre de résidences principales à son dénominateur, les communes ayant de tels centres sur leur territoire auront mécaniquement proportionnellement moins de logements sociaux à construire ou à réhabiliter sur leur territoire qu'en l'état du droit. Un tel changement dans le mode de calcul mentionné *supra* risque de raréfier gravement le nombre de logements sociaux.

Il constitue dès lors une atteinte au droit à un logement décent. Or votre jurisprudence a consacré ce droit comme un objectif à valeur constitutionnel (cf. décision n°94-359, DC, 19 janvier 1995).

Enfin, ces dispositions ne rentrent pas dans le périmètre du référendum d'initiative partagée tel que défini au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution, pour les mêmes arguments que ceux soulevés à propos de l'article 3 de la proposition de loi ici contestée (cf. *supra*)

Dans la mesure où les dispositions de l'article 4 de la proposition de loi ici contestée sont contraires au principe d'égalité par la différence de traitement non justifiée qu'elles créeraient ; où elles sont en outre contraires au droit à la protection de la santé, et qu'elles ne rentrent pas dans le périmètre du référendum d'initiative partagée tel que défini au premier alinéa de l'article

11 de la Constitution, les députées et députés signataires des présentes observations vous demandent de le censurer, et par application du principe d'inséparabilité avec les autres articles, de censurer l'ensemble de la proposition de loi.

*

Sur l'article 5.

Les dispositions de l'article 5 de la proposition de loi ici contestée visent à exclure du bénéfice de l'hébergement d'urgence l'étranger débouté du droit d'asile, remettant en cause le principe d'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence.

Les députées et députés signataires des présentes observations soutiennent que de telles dispositions sont contraires à la Constitution, ce pour au moins trois raisons : tout d'abord, il est contraire à l'objectif à valeur constitutionnelle de disposer d'un logement décent, ensuite il est contraire au principe de fraternité, enfin il est contraire au principe d'égalité.

Tout d'abord, l'article 5 va manifestement à l'encontre de « *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent* » que vous avez érigé en objectif à valeur constitutionnelle (décision 94-359, 19 janvier 1995, DC, cons. 7).

Concrètement, cet article risque de priver les personnes potentiellement concernées du bénéfice de cet accueil et ainsi les conduire à recourir à des moyens de se loger incompatibles avec le principe de sauvegarde de la dignité humaine, voire de tomber dans le sans-abrisme.

Ensuite, l'article 5 est contraire au principe de fraternité.

Le droit à un hébergement d'urgence visent à permettre à des personnes en situation de grande détresse et de sans-abrisme de disposer d'un lieu où dormir et être accompagnées par des travailleurs sociaux. Par conséquent, l'exclusion de certaines catégories de personnes du bénéfice au droit à un hébergement d'urgence en raison de leur situation administrative - ici la régularité de leur séjour - porte une atteinte grave au principe de fraternité.

Or dans une décision n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018, M. Cédric H. et a., vous avez affirmé que « *la fraternité est un principe à valeur constitutionnelle* ».

Par ailleurs, si le législateur doit assurer une conciliation équilibrée entre ce principe de fraternité et le principe de sauvegarde de l'ordre public, l'article 5 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, tant d'un point de vue de la salubrité, de la sécurité, et de la tranquillité.

Enfin, l'article 5 est contraire au principe d'égalité.

L'article 5 introduit en effet 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. Elle n'est pas non plus justifiée par l'intérêt général. Dès lors, cette différence de traitement rend cet article 5 contraire au principe d'égalité.

Dans la mesure où l'article 5 de la proposition de loi ici contestée viendrait remettre en cause le droit à un logement décent constitutionnellement garanti, qu'il est contraire au principe de fraternité, enfin il est contraire au principe d'égalité, les députées et députés signataires des présentes observations vous demandent de le censurer, et par application du principe d'inséparabilité avec les autres articles, de censurer l'ensemble de la proposition de loi.

* *
*

Pour l'ensemble de ces motifs, les députées et députés du groupe Socialistes et apparentés, auteurs et autrices des présentes observations, demandent aux membres du Conseil constitutionnel de censurer l'ensemble de la proposition de loi.

Députées et députés signataires :

Boris VALLAUD, Joël AVIRAGNET, Christian BAPTISTE, Marie-Noëlle BATTISTEL, Mickaël BOULOUX, Philippe BRUN, Élie CALIFER, Alain DAVID, Arthur DELAPORTE, Stéphane DELAUTRETTE, Inaki ECHANIZ, Olivier FAURE, Guillaume GAROT, Jérôme GUEDJ, Johnny HAJJAR, Chantal JOURDAN, Marietta KARAMANLI, Fatiha KELOUA HACHI, Gérard LESEUL, Philippe NAILLET, Bertrand PETIT, Anna PIC, Christine PIRÈS BEAUNE, Dominique POTIER, Valérie RABAULT, Claudia ROUAUX, Isabelle SANTIAGO, Hervé SAULIGNAC, Mélanie THOMIN, Cécile UNTERMAIER, Roger VICOT, députées et députés du groupe Socialistes et apparentés.