



Paris, le 20 mars 2024

0 3 1 0 / 2 4 80

LE PREMIER MINISTRE

à

**MONSIEUR LE PRÉSIDENT DU CONSEIL
CONSTITUTIONNEL**

**OBJET : 2024-6 RIP – Observations du Gouvernement sur la proposition de loi n°2324
visant à réformer l'accès aux prestations sociales des étrangers**

La présidente de l'Assemblée Nationale a transmis au Conseil constitutionnel une proposition de loi, présentée en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution, visant à réformer l'accès aux prestations sociales des étrangers.

Cette saisine appelle, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

1. Le texte transmis comporte cinq articles.

L'article 1^{er} instaure une condition de durée de résidence de cinq ans pour le versement à des étrangers des prestations sociales et familiales non contributives prévues par les articles L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation, L. 512-2 du code de la sécurité sociale et L. 232-1 du code de l'action sociale et des familles. Il reprend les dispositions de l'article 19 de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, votée le 19 décembre 2023, censuré au point 96 de votre décision 863 DC (décision n°2023-863 DC, 25 janvier 2024, *Loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration*).

L'article 2 modifie les articles L. 111-2, L. 121-7, L. 132-1, L. 264-2 et le titre V du livre II du code de l'action sociale et des familles. Il substitue à l'aide médicale d'Etat (AME) l'aide médicale d'urgence (AMU) limitant la prise en charge à : la prophylaxie et le traitement des maladies graves et les soins urgents dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l'état de santé de la personne ou un enfant à naître ; les soins liés à la grossesse et ses suites ; les vaccinations réglementaires ; les examens de médecine préventive.

L'article 3 modifie l'article L. 1113-1 du code des transports pour exclure les étrangers en situation irrégulière du champ de l'obligation faite aux autorités organisatrices de la mobilité d'accorder des réductions tarifaires sur leurs titres de transport sous conditions de ressources. Il reprend les dispositions de l'article 15 de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, votée le 19 décembre, censuré au point 78 de votre décision 863 DC.

L'article 4 modifie la première phrase du 4° du IV de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation pour intégrer les centres provisoires d'hébergement, les centres d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile et les centres d'accueil d'examen des situations administratives dans le décompte des logements sociaux prévu par la loi dite SRU du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain. Il reprend les dispositions de l'article 68 de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, votée le 19 décembre, censuré au point 231 de votre décision 863 DC.

L'article 5 modifie l'article L. 551-12 et les deux premiers alinéas de l'article L. 552-15 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile en prévoyant que les personnes ayant fait l'objet d'une décision de rejet définitive de leur demande d'asile ne peuvent pas se maintenir dans un hébergement accordé au titre du dispositif national d'accueil, sauf disposition motivée de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Il reprend les dispositions de l'article 69 de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, votée le 19 décembre, censuré au point 235 de votre décision 863 DC.

2. Le Gouvernement relève que l'exposé des motifs de la proposition de loi qui vous a été transmise par la Présidente de l'Assemblée Nationale fait référence à votre décision du 25 janvier 2024 censurant comme cavaliers législatifs trente-deux articles de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration votée le 19 décembre (décision n°2023-863 DC précitée).

Aussi le Gouvernement observe-t-il que le seul objectif poursuivi par les auteurs de la proposition de loi reste de faire adopter par la voie du référendum, à l'issue de la phase de recueil des signatures d'un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, dont la durée est fixée à neuf mois par le II de l'article 4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, un texte reprenant un certain nombre de dispositions censurées comme cavaliers législatifs par votre décision 863 DC précitée.

Bien qu'elle tende ainsi à revenir sur une loi promulguée depuis moins d'un an, la proposition de loi ne peut cependant être regardée comme ayant pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an. Par ailleurs, aucune proposition de loi portant sur le même sujet n'avait été soumise au référendum depuis deux ans.

La proposition de loi ne satisfait cependant pas aux conditions fixées par le premier alinéa de l'article 11 de la Constitution et par le 2° de l'article 45-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958.

En effet, aucun de ses articles, pris isolément ou dans leur ensemble ne porte sur l'un des objets mentionnés au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution.

2.1. Aux termes du premier alinéa de l'article 11 de la Constitution : « *Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant 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 tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ».

Vous déduisez des termes du 3° de l'article 45-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, selon lequel il vous revient de vérifier « *qu'aucune disposition de la proposition de loi n'est contraire à la Constitution* », que la circonstance qu'une seule disposition de la proposition de loi soit contraire à la Constitution implique de constater que cette proposition de loi ne remplit pas la condition prévue au 3° de l'article 45-2, sans qu'il soit besoin d'examiner la conformité à la Constitution des autres dispositions de la proposition de loi, que celles-ci soient séparables ou non de la disposition jugée contraire à la Constitution (décision n° 2021-2 RIP, 6 août 2021, *Proposition de loi de programmation pour garantir un accès universel à un service public hospitalier de qualité*, paragr. 11).

Le commentaire de la décision n° 2013-681 DC a souligné le caractère original, à cet égard, du contrôle de constitutionnalité des propositions de loi présentées en application de l'article 11 de la Constitution. Il relève ainsi que : « *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]* » (commentaire de la décision n°2013-681 DC, 5 décembre 2013, *Loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution*, p.8).

Le caractère indivisible de la proposition de loi soumise au référendum d'initiative partagée avait été clairement énoncé par le rapporteur de la loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution à la commission des lois à l'Assemblée nationale qui précisait que l'article 11 de la Constitution « *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* » (Rapport n° 3946 et 3947, AN, Guy Geoffroy, 16 novembre 2011).

Le Gouvernement considère qu'il ne saurait en aller différemment d'une proposition de loi qui comprend des dispositions dont certaines ne portent sur aucun des objets mentionnés au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution, que ce soit parce qu'elle ne porte pas sur l'une des matières énumérées à cet article ou parce qu'elle ne revêt pas dans ces domaines le caractère d'une « réforme » au sens que votre jurisprudence a donné à cette notion (v. en particulier vos décisions n° 2022-3 RIP du 25 octobre 2022 et n° 2023-4 RIP du 14 avril 2023). Dans un tel cas de figure, il n'est pas davantage loisible au Conseil constitutionnel d'opérer une sélection parmi les dispositions de la proposition de loi et de permettre que la procédure se poursuive sur une partie de son texte seulement.

La seule circonstance qu'une seule des dispositions de la proposition de loi ne porte pas, au sens du premier alinéa de l'article 11 de la Constitution, sur une réforme relative à la politique sociale de la Nation fait donc obstacle à la poursuite du processus référendaire.

2.2. En l'espèce, la proposition de loi ne porte pas sur l'un des objets mentionnés au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution.

Il ressort de son exposé des motifs que la proposition de loi doit permettre au peuple français d'« *adopter des dispositions législatives, qu'il soutient très majoritairement, et qui visent à permettre de reprendre progressivement le contrôle de notre politique migratoire de manière beaucoup plus efficace* » (p.6).

Ils démontrent en particulier qu'il a été exclu que des dispositions relatives à l'accueil et au séjour des étrangers puissent faire l'objet d'un référendum. Le Garde des Sceaux avait alors clairement indiqué qu'étaient exclus du champ de l'article 11 les questions de société ainsi que « *l'entrée et le séjour des étrangers en France (...)* ». (Rapport n°2138, AN, P. Mazeaud, 5 juillet 1995, pp. 23 et 27).

L'objectif poursuivi par les auteurs de la proposition de loi d'interroger le peuple français sur la définition de la politique migratoire n'entre donc pas dans le champ des matières de l'article 11 par lequel le Constituant a limité les possibilités de recours au référendum.

Les articles 1, 2, 3 et 5 de la présente proposition de loi portent sur des mesures encadrant les conditions du séjour des étrangers en France qui, par nature, ne relèvent pas de la politique sociale de la Nation.

Par ailleurs, l'article 4 de la proposition de loi est relatif aux modalités de prise en compte des logements sociaux pour l'appréciation du respect par les communes des obligations qui résultent pour elles de la loi dite SRU du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

Il porte donc sur une mesure d'aménagement du territoire et n'est pas relatif à la politique sociale de la Nation.

Cette circonstance fait obstacle, à elle seule, à ce que la procédure se poursuive.

2.3. Au surplus, aucun des cinq articles de la proposition de loi ne revêt le caractère d'une réforme au sens de votre jurisprudence.

Par votre décision 2023-4 RIP, vous avez jugé qu'une disposition qui « *n'emporte pas de changement de l'état du droit* » ne peut être qualifiée de réforme au sens de l'article 11 de la Constitution (décision n°2023-4 RIP, 14 avril 2023, *Proposition de loi visant à affirmer que l'âge légal de départ à la retraite ne peut être fixé au-delà de 62 ans*, paragr. 8).

En l'espèce, toutes les dispositions contenues dans la proposition de loi modifient l'état du droit.

Cette seule circonstance ne suffit toutefois pas à assurer la qualification de cette proposition de loi de réforme au sens de l'article 11 de la Constitution.

D'une part, vous avez jugé qu'une disposition qui a « *pour seul effet d'abonder le budget de l'État par l'instauration jusqu'au 31 décembre 2025 d'une mesure qui se borne à augmenter le niveau de l'imposition existante des bénéficiaires de certaines sociétés* » ne porte pas sur une réforme relative à la politique économique de la nation (décision n°2022-3 RIP, 25 octobre 2022, *Proposition de loi portant création d'une contribution additionnelle sur les bénéficiaires exceptionnels des grandes entreprises*, paragr. 5).

Vous avez fait application du même raisonnement dans votre décision 2023-5 RIP en jugeant que la disposition qui a « *pour seul effet d'abonder le budget d'une branche de la sécurité sociale en augmentant le taux applicable à une fraction de l'assiette d'une imposition existante dont le produit est déjà en partie affecté au financement du régime général de la sécurité sociale* » ne porte pas sur une réforme relative à la politique sociale de la Nation (décision n°2023-5 RIP, 3 mai 2023, *Proposition de loi visant à interdire un âge légal de départ à la retraite supérieur à 62 ans*, paragr.10).

Il résulte ainsi de votre jurisprudence que des mesures paramétriques de nature financière ne sont pas constitutives de réformes au sens de l'article 11 de la Constitution.

Or, il ressort en l'espèce de l'exposé des motifs que les auteurs de la proposition de loi justifient son caractère de réforme par le fait que l'article 2 portant remplacement de l'AME par l'AMU « *concerne des dépenses publiques très importantes* » et que l'article 1^{er} « *génèrera également des économies significatives pour les finances publiques* ».

Il résulte donc de la volonté même exprimée par les auteurs de la proposition de loi que la réforme est de nature financière, ce que votre jurisprudence n'a jamais considéré comme pouvant être constitutif d'une réforme.

D'autre part, vous avez relevé, dans le commentaire de votre décision 2022-3 RIP que le constituant a considéré que le champ du référendum « *devait porter sur « des **questions capitales et stratégiques** ». La notion de « réforme » a ainsi été conçue comme renvoyant à des projets législatifs **d'une certaine ampleur, porteurs de changements importants** » et qu'une réforme doit être une « **modification suffisamment importante** » (commentaire de la décision n°2022-3 RIP, 25 octobre 2022, Proposition de loi portant création d'une contribution additionnelle sur les bénéfices exceptionnels des grandes entreprises, pp. 6 et 10).*

Au regard de ces exigences, aucune des cinq dispositions de la proposition de loi ne revêt, en elle-même, un caractère de généralité suffisant pour être constitutive d'une réforme au sens de l'article 11 de la Constitution.

Pris dans leur ensemble, les cinq articles composant la proposition de loi ne sont pas davantage constitutifs d'une réforme.

Il sera rappelé que le projet de loi constitutionnelle en 1995 faisait initialement référence aux « *orientations générales de la politique économique et sociale de la Nation* ». Le garde des sceaux avait accepté l'amendement remplaçant cette expression par celle de réforme tout en rappelant 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* » (Rapport n°2138 précité, p.23).

La proposition de loi ne consiste qu'en une collection de mesures sectorielles ou paramétriques dont certaines concernent les étrangers en situation régulière (article 1^{er}), d'autres les étrangers en situation irrégulière (articles 2, 3 et 5) et la dernière les obligations imposées aux communes en matière de construction de logements sociaux (article 4), sans définir ainsi ni orientations générales ni règles fondamentales.

La proposition de loi ne porte donc pas, au sens du premier alinéa de l'article 11 de la Constitution, sur une réforme relative à la politique sociale de la Nation, ni sur aucun des autres objets mentionnés par ces dispositions.

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis que la proposition de loi visant à réformer l'accès aux prestations sociales des étrangers ne porte sur aucun des objets mentionnés au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution.

**Pour le Premier ministre et par délégation,
La Secrétaire générale du Gouvernement**


Claire Landais