

Observations en réplique des parlementaires Les Républicains sur la proposition de loi n° 2324 visant à réformer l'accès aux prestations sociales des étrangers

Affaire 2024-6 RIP

26 mars 2024

Le 14 mars 2024, la Présidente de l'Assemblée nationale a transmis au Conseil constitutionnel notre **proposition de loi référendaire visant à réformer l'accès aux prestations sociales des étrangers**, proposition déposée dans le cadre de la procédure de référendum d'initiative partagée (RIP) prévue à l'article 11 de la Constitution.

Le 20 mars 2024, le Premier ministre a présenté des observations concernant cette proposition de loi référendaire.

Le Gouvernement soutient que notre 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.

Rappelons que la présente proposition de loi est soumise au contrôle préalable du Conseil constitutionnel mentionné au 4^e alinéa de l'article 11 de la Constitution et précisé par les articles 45-1 à 45-6 de [l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel](#).

Le Conseil constitutionnel dispose d'un mois pour vérifier que notre proposition de loi référendaire :

- 1) rassemble le nombre de parlementaires requis (1^o de l'article 45-2 de l'ordonnance précitée) ;
- 2) relève bien du domaine référendaire car peut être soumis 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* » conformément au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution (2^o de l'article 45-2 de l'ordonnance précitée) ;
- 3) n'a pas pour objet l'abrogation d'une disposition législative « *promulguée* » depuis moins d'un an (2^o de l'article 45-2 de l'ordonnance précitée) ;
- 4) ne porte pas sur le même sujet qu'une proposition de loi qui aurait été rejetée par référendum il y a moins de deux ans (2^o de l'article 45-2 de l'ordonnance précitée) ;
- 5) enfin, le Conseil s'assure « *qu'aucune disposition de la proposition de loi n'est contraire à la Constitution* » (3^o de l'article 45-3 de l'ordonnance précitée).

I. Le Gouvernement reconnaît implicitement ou explicitement dans ses observations que notre proposition de loi référendaire valide presque toutes les conditions fixées par [l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel](#)

Le Gouvernement reconnaît implicitement que notre proposition de loi référendaire rassemble le nombre de parlementaires requis (au moins 185).

Le Gouvernement reconnaît, cette fois explicitement, que notre proposition de loi référendaire n'a pas pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an puisque les dispositions qui y figurent ont été, pour la plupart, censurées par la décision n° 2023-863 DC du Conseil

constitutionnel du 25 janvier dernier¹ et n'ont donc pas été promulguées : « *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* »².

Le Gouvernement reconnaît encore explicitement que notre proposition de loi référendaire ne porte pas sur le même sujet qu'une proposition de loi qui aurait été rejetée par référendum il y a moins de deux ans : « *Par ailleurs, aucune proposition de loi portant sur le même sujet n'avait été soumise au référendum depuis deux ans* »³.

Enfin, sur le fond, il est important de souligner que le Gouvernement ne conteste à aucun moment le fait qu'aucune disposition de notre proposition de loi référendaire n'est contraire à la Constitution.

Le Gouvernement soutient uniquement qu'aucun des articles de notre proposition de loi référendaire, pris isolément ou dans leur ensemble, ne porte sur l'un des objets mentionnés au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution ou ne constitue une réforme au sens de ce même article.

II. La question du respect par notre proposition de loi référendaire du champ du référendum prévu à l'article 11 de la Constitution

2.1 Ratione materiae

2.1.1. Le respect du champ du référendum prévu à l'article 11 de la Constitution devrait s'apprécier de manière globale, il s'agit d'une question inédite

Le contrôle du champ des matières susceptibles de faire l'objet d'un référendum revêt un caractère inédit pour le Conseil constitutionnel qui a toujours décliné sa compétence pour connaître de la constitutionnalité des lois référendaires⁴.

Le Gouvernement s'appuie sur la décision n° 2021-2 RIP du 6 août 2021⁵ du Conseil constitutionnel pour affirmer que le critère du respect du domaine du référendum prévu à l'article 11 de la Constitution de notre proposition de loi référendaire doit s'apprécier disposition par disposition.

Toutefois, cette affirmation, si elle est étayée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel pour le contrôle « *qu'aucune disposition de la proposition de loi n'est contraire à la Constitution* » dans la mesure où le commentaire de cette décision n° 2021-2 RIP du 6 août 2021 explique bien 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 procédure* »⁶, ne correspond à aucune décision du Conseil constitutionnel concernant le critère de respect du domaine du référendum fixé par l'article 11 de la Constitution.

¹ [CC, décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024, Loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration \[Non-conformité partielle – réserve\]](#)

² Observations du Gouvernement enregistrées au greffe du Conseil constitutionnel le 20 mars 2024, page 2/6

³ Observations du Gouvernement enregistrées au greffe du Conseil constitutionnel le 20 mars 2024, page 2/6

⁴ [CC, décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962, Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962](#)

⁵ [CC, 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](#) [Non-conformité], point 11 : « 11. Il résulte de ce qui précède, et sans que le Conseil constitutionnel n'ait à se prononcer sur la conformité à la Constitution de ses autres dispositions, que la proposition de loi ne remplit pas la condition prévue au 3° de l'article 45-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 ».

⁶ [Conseil constitutionnel, Commentaire, décision n° 2021-2 RIP du 6 août 2021, Proposition de loi de programmation pour garantir un accès universel à un service hospitalier de qualité](#), page 5/8

Il s'agit d'une question inédite dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel que le Gouvernement prétend préempter. Il en va de même pour l'appréciation de la notion de « réforme » d'envergure suffisante au sens de l'article 11 de la Constitution.

Bien au contraire, l'appréciation de ce critère doit porter sur l'ensemble de la proposition de loi référendaire et ne pas s'arrêter à de simples considérations légistiques.

2.1.2 Les dispositions de notre proposition de loi référendaire entrent bien dans la notion de politique sociale au sens de l'article 11 de la Constitution chacune prise individuellement

Le Gouvernement soutient que l'objet de notre proposition de loi référendaire est d'interroger le peuple français concernant la politique migratoire, il n'en est rien.

Le champ du référendum ne couvre pas les questions sociétales, comme l'indiquait lors de son audition par la Commission des lois à l'Assemblée nationale, à l'occasion de l'examen du projet de révision constitutionnelle à l'été 1995, M. Jacques Toubon, alors garde des Sceaux, ministre de la justice : « *En limitant l'extension du champ référendaire aux matières économiques et sociales, le Gouvernement a choisi d'exclure les sujets touchant à la souveraineté comme la défense et la justice ou ce qu'il est convenu d'appeler les questions de société avec les libertés publiques, le droit pénal, ou encore les lois de finances dont l'examen relève des prérogatives traditionnelles du Parlement. Il doit donc être clair qu'il ne saurait y avoir de référendum sur des sujets tels que la peine de mort, la repénalisation de l'avortement ou sur l'expulsion des immigrants clandestins, le référendum n'étant pas – et ne devant pas être – un instrument de démagogie* »⁷.

Nous n'ignorons pas que des dispositions portant sur la politique migratoire n'entrent pas dans le champ du référendum décrit au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution.

C'est la raison pour laquelle nous n'avons pas repris l'ensemble des dispositions censurées par la décision n° 2023-863 DC du Conseil constitutionnel du 25 janvier 2024 en tant que « cavaliers législatifs » mais **uniquement celles qui relèvent de la politique sociale de la nation**.

Contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement dans ses observations, les articles 1, 2, 3 et 5 de notre proposition de loi référendaire ne relèvent pas de l'encadrement du séjour des étrangers en France mais de l'accès aux prestations sociales des étrangers.

D'une part, s'agissant de l'article 2, la réforme de l'Aide Médicale d'Etat (AME) constitue de toute évidence une réforme d'un dispositif social lié à la solidarité nationale.

D'autre part, l'article 1^{er} de notre proposition de loi référendaire instaure une condition de durée de résidence minimale en situation régulière pour le versement à des étrangers de prestations sociales et familiales non contributives. Cet article 1^{er} reprend l'article 19 de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, votée à une très large majorité par le Parlement le 19 décembre 2023. Cet article 19 avait été censuré par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 janvier 2024 en tant que « cavalier législatif »⁸.

L'article 3 de notre proposition de loi référendaire exclut 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 l'article 15 de la loi de la loi pour

⁷ [Rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique et modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire \(n° 2138, Xe législature\) cité dans Sénat, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, portant application de l'article 11 de la Constitution et sur le projet de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, portant application de l'article 11 de la Constitution, par M. Jean-Pierre Sueur, Sénateur, page 16/120](#)
⁸ [CC, décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024, Loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration \[Non-conformité partielle – réserve\], point 96](#)

contrôler l'immigration, améliorer l'intégration qui a été censuré par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 janvier 2024 en tant que « cavalier législatif »⁹.

L'article 4 de notre proposition de loi référendaire modifie le 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. Cet article reprend les dispositions de l'article 68 de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration qui a été censuré par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 janvier 2024 en tant que « cavalier législatif »¹⁰. Contrairement à ce que soutient le Gouvernement, cet article ne porte pas sur l'aménagement du territoire, il modifie le 4° du IV de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation qui traite des « logements locatifs sociaux ».

L'article 5 de notre proposition de loi référendaire prévoit que les personnes qui ont 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). Cet article reprend les dispositions de l'article 69 de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration qui a été censuré par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 janvier 2024 en tant que « cavalier législatif »¹¹.

Le premier alinéa de [l'article 45 de la Constitution](#) prévoit que : « Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis ».

Le Conseil Constitutionnel juge qu'il « appartient au Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution les dispositions qui sont introduites en méconnaissance de cette règle de procédure. Selon une jurisprudence constante, il s'assure dans ce cadre de l'existence d'un lien entre l'objet de l'amendement et celui de l'une au moins des dispositions du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie. Il ne déclare des dispositions contraires à l'article 45 de la Constitution que si un tel lien, même indirect, ne peut être identifié. Il apprécie l'existence de ce lien après avoir décrit le texte initial puis, pour chacune des dispositions déclarées inconstitutionnelles, les raisons pour lesquelles elle doit être regardée comme dépourvue de lien même indirect avec celui-ci. Dans ce cas, le Conseil constitutionnel ne préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles »¹².

Or, le Conseil constitutionnel a jugé le 25 janvier 2024 que les dispositions des articles 1^{er}, 3, 4 et 5 n'avaient aucun lien, même indirect, avec le texte initialement proposé qui portait sur la politique migratoire de notre pays (projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration). Il en résulte que le Gouvernement ne peut soutenir que les dispositions de ces articles se rattachent à « l'entrée et [au] séjour des étrangers en France » et à la politique migratoire de la France puisque le Conseil constitutionnel a précisément déjà jugé le contraire.

⁹ CC, décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024, *Loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration* [Non-conformité partielle – réserve], point 78

¹⁰ CC, décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024, *Loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration* [Non-conformité partielle – réserve], points 228 à 231

¹¹ CC, décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024, *Loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration* [Non-conformité partielle – réserve], points 232 à 235

¹² CC, décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024, *Loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration* [Non-conformité partielle – réserve], point 12 / Dans une décision récente du 17 mars 2022, le Conseil constitutionnel a encore sanctionné un « cavalier législatif » en cas d'absence de tout lien, même indirect, avec le texte initialement déposé (CC, [décision n° 2022-839 DC du 17 mars 2022](#), *Loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte*, [Non-conformité partielle]).

Par ailleurs, l'article 2 qui substitue l'Aide Médicale d'Urgence (AMU) à l'Aide Médicale d'Etat (AME) relève également du champ de la politique sociale dans la mesure où l'AME est un dispositif social lié à la solidarité nationale.

2.2. Notre proposition de loi référendaire est une réforme sociale au sens de l'article 11 de la Constitution

Le Gouvernement reconnaît explicitement que toutes les dispositions contenues dans notre loi référendaire modifient l'état du droit actuel.

Le Gouvernement soutient que les dispositions contenues dans notre proposition de loi sont uniquement des mesures paramétriques.

A titre principal, nous soutenons que la notion de réforme doit être appréciée non pas article par article mais pour l'ensemble de la proposition de loi référendaire.

Le Conseil constitutionnel a jugé que la [proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris](#) portait « sur la politique économique de la nation et les services publics qui y concourent » et qu'elle relevait « donc bien d'un des objets mentionnés au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution »¹³.

De la même manière, la proposition de loi de programmation pour garantir un accès universel à un service public hospitalier de qualité, a été jugée comme portant sur la « politique sociale de la nation et les services publics qui y concourent » et donc comme relevant bien du domaine référendaire¹⁴.

En revanche, le Conseil constitutionnel a aussi jugé que la [proposition de loi portant création d'une contribution additionnelle sur les bénéfices exceptionnels des grandes entreprises](#) ne constituait pas, au sens de l'article 11 de la Constitution, une « réforme relative à la politique économique (...) de la nation »¹⁵. Pour le Conseil constitutionnel, la notion de « réforme » doit correspondre à une modification suffisamment importante du cadre juridique. Le commentaire de cette décision du 25 octobre 2022 indique que : « La notion de « réforme » a ainsi été conçue comme renvoyant à des projets législatifs d'une certaine ampleur, porteurs de changements importants pour les citoyens appelés à participer à la consultation référendaire, quel que soit le domaine – économique ou social – couvert »¹⁶.

Nous constatons que la réforme sociale globale que nous proposons avec la transformation de l'Aide Médicale d'Etat (AME) en Aide Médicale d'Urgence (AMU), le conditionnement de l'accès aux prestations sociales non contributives à une durée minimale de résidence en situation régulière pour les étrangers, la question de l'accès à l'hébergement d'urgence des étrangers en situation irrégulière ou des réductions tarifaires dont ils bénéficient dans les transports ou celle des obligations des communes en matière de construction des logements sociaux peut être qualifiée dans son ensemble de réforme au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

A titre subsidiaire, nous soutenons que chaque article de notre proposition de loi référendaire, pris individuellement constitue une réforme au sens de l'article 11 de la Constitution.

Le point commun de chacune des dispositions de notre proposition de loi référendaire est de poser au peuple français la question de la définition du champ de la solidarité nationale dans le domaine social.

¹³ Conseil constitutionnel, [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 [Conformité], point 6

¹⁴ Conseil constitutionnel, [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 [Non-conformité], point 6

¹⁵ Conseil constitutionnel, [décision n° 2022-3 RIP du 25 octobre 2022](#), Proposition de loi portant création d'une contribution additionnelle sur les bénéfices exceptionnels des grandes entreprises [Non-conformité], point 5

¹⁶ [Commentaire, décision n° 2022-3 RIP du 25 octobre 2022, Proposition de loi portant création d'une contribution additionnelle sur les bénéfices exceptionnels des grandes entreprises](#), page 6/10

Chacun des articles de notre proposition participe à la redéfinition de ce champ en **réaffirmant la condition de régularité du séjour d'un étranger sur notre territoire pour pouvoir bénéficier pleinement de la solidarité nationale** : c'est le cas pour la transformation de l'Aide Médicale d'Etat (AME) en Aide Médicale d'Urgence (AMU), c'est aussi le cas de la condition de durée de résidence régulière pour pouvoir bénéficier de prestations sociales non contributives, c'est encore le cas pour la possibilité d'exclusion des étrangers en situation irrégulière du champ de l'obligation faite aux autorités organisatrices de la mobilité d'accorder des réductions tarifaires sous conditions de ressources, c'est toujours le cas pour l'intégration de certains centres d'hébergement dans le quota de logements sociaux de la loi SRU et c'est, enfin, le cas pour l'impossibilité du maintien de personnes déboutées du droit d'asile et en situation irrégulière dans un hébergement accordé au titre du dispositif national d'accueil.

Notre proposition de loi référendaire dans son ensemble et pour chacune de ses dispositions cherche à poser au peuple français la question du degré d'application de la solidarité nationale aux étrangers en situation irrégulière qui ne respectent pas la loi de la République.

1/ La transformation de l'Aide Médicale d'Etat (AME) en Aide Médicale d'Urgence (AMU) est, à elle-seule, une réforme d'une ampleur plus large et avec un caractère de généralité plus important que la [proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris](#) ou que la [proposition de loi de programmation pour garantir un accès universel à un service public hospitalier de qualité](#) qui ont pourtant été qualifiées de « réformes » au sens de l'article 11 de la Constitution par le Conseil constitutionnel¹⁷.

La transformation de l'AME en AMU représente un changement d'orientation majeur de la politique sociale de notre pays et touche à la définition de la solidarité nationale. Cette réforme se suffit, pour ainsi dire, à elle-même au sens de l'article 11 de la Constitution.

2/ Il en va de même pour le conditionnement de l'accès aux prestations sociales non contributive à une durée de résidence légale pour les étrangers en situation régulière qui est, à lui seul, une réforme plus importante que l'affirmation du service public national de l'exploitation des aéroports de Paris.

Rappelons à ce titre que la [proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris](#) avait un article unique : « *L'aménagement, l'exploitation et le développement des aéroports de Paris-Charles-de-Gaulle, Paris-Orly et de Paris-Le Bourget revêtent les caractères d'un service public national au sens du neuvième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946* ».

Cette réforme se suffit également à elle-même au sens de l'article 11 de la Constitution.

3/ Pour les articles 3, 4 et 5 de notre proposition de loi pris individuellement, les dispositions qu'ils contiennent représentent toutes une réforme d'une ampleur comparable à celle de l'affirmation du caractère de service national de l'exploitation des aéroports de Paris ou de la garantie d'un accès universel à un service public hospitalier de qualité.

Pour l'ensemble de ces raisons, les parlementaires Les Républicains sont d'avis que la proposition de loi référendaire visant à réformer l'accès aux prestations sociales des étrangers porte sur une réforme sociale de grande ampleur qui est un objet mentionné au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution.

¹⁷ Conseil constitutionnel, [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* [Conformité], point 6 & Conseil constitutionnel, [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* [Non-conformité], point 6