

CONTRIBUTION EXTERIEURE

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

auprès du

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

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

Villes accueillantes

Produite par :

Association d'élus

Association Nationale des Villes et Territoires Accueillants (ANVITA) et élus des villes et territoires accueillants.

Parlementaires et secrétaires de partis

Damien Carême, *député européen, co-président de l'ANVITA*

Elisa Martin, *députée LFI*

Olivier Faure, *député, premier secrétaire du PS*

Marine Tondelier, *secrétaire nationale Les Écologistes*

Fabien Roussel, *député, secrétaire national du PCF*

Maires et présidents de villes et territoires accueillants

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

Martine Aubry, *maire de Lille*

Bruno Bernard, *président de la Métropole de Lyon*

Jeanne Barseghian, *maire de Strasbourg, co-président de l'ANVITA*

Emmanuel Denis, *maire de Tours*

Gregory Doucet, *maire de Lyon*

Jean-Philippe Gautrais, *maire de Fontenay-sous-Bois*

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

Anne Hidalgo, *maire de Paris*

Pierre Hurmic, *maire de Bordeaux*

Léonore Moncond'huy, *maire de Poitiers*

Eric Piolle, *maire de Grenoble*

Cédric Van Styvendael, *maire de Villeurbanne*

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

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

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

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

I. Sur la constitutionnalité de l'article 15 excluant les étrangers en situation irrégulière du bénéfice des réductions tarifaires dans les transports

Sur l'atteinte portée au principe de libre administration

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

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

Son objet est autre : il est bien plutôt d'interdire purement et simplement l'accès de ces étrangers à une telle réduction : ce qui revient à limiter le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales de manière d'autant plus excessive et disproportionnée que la mesure de réduction tarifaire dont il s'agit s'inscrit dans le champ de *l'action sociale* (champ qui, traditionnellement, laisse aux acteurs une grande liberté d'initiative) et non dans celui de *l'aide sociale* (champ dans lequel la liberté d'initiative est fortement encadrée par les textes législatifs et réglementaires).

Sur l'atteinte portée au principe de fraternité

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le Préambule de la Constitution de 1946 prévoit en ses alinéas 10 et 11 que « *la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* » et « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs* ».

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

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

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

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

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

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

Sur l'atteinte au principe de fraternité

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

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

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

Sur l'atteinte au principe d'égalité

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

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

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

Pour l'ensemble des contributeurs,

Jeanne Barseghian, co-présidente de l'ANVITA



Damien Carême, co-président de l'ANVITA

