

Décision n° 2011-137 QPC du 17 juin 2011

M. Zeljko S.

(Attribution du revenu de solidarité active aux étrangers)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 7 avril 2011 par le Conseil d'État (décision n° 345634), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Zeljko S., relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 262-4 du code de l'action sociale et des familles (CASF) qui réserve le bénéfice du revenu de solidarité active (RSA) aux Français ou aux étrangers titulaires, depuis au moins cinq ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler.

Dans sa décision n° 2011-137 QPC du 17 juin 2011, le Conseil constitutionnel a jugé l'article L. 262-4 du CASF conforme à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

Expérimenté dans plusieurs départements, puis généralisé à l'ensemble des départements à partir du 1^{er} juin 2009 par la loi du 1^{er} décembre 2008¹, le RSA a remplacé le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation parent isolé (API) institués respectivement en 1988² et en 1976³.

Le RSA non seulement reprend les objectifs qui étaient ceux du RMI et de l'API pour maintenir un niveau minimum de ressources et faciliter la réinsertion des bénéficiaires, mais les prolonge. Il a, en effet, « *pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, d'inciter à l'exercice d'une activité professionnelle et de lutter contre la pauvreté de certains travailleurs, qu'ils soient salariés ou non salariés* »⁴. Il garantit, comme le faisaient le RMI et l'API, un revenu minimal et apporte, en outre, aux personnes bénéficiaires un complément de ressources qui vient compléter de façon dégressive les revenus tirés du travail jusqu'à ce que le total des ressources dépasse le seuil de pauvreté.

¹ Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

² Loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion.

³ Loi n° 76-617 du 9 juillet 1976 portant diverses mesures de protection sociale de la famille.

⁴ Article L. 262-1 du CASF.

Comme pour le RMI, les bénéficiaires du RSA doivent s'engager dans un processus de réinsertion. Ainsi, si le RSA offre des droits au bénéficiaire et aux membres de son foyer, en termes de garantie de ressources et d'accompagnement social et professionnel⁵, il impose également des obligations puisque le bénéficiaire doit s'engager à rechercher un emploi, à créer sa propre activité ou à mener des démarches visant à une meilleure insertion sociale ou professionnelle⁶.

S'agissant des critères d'éligibilité, le législateur a souhaité reprendre ceux qui étaient en vigueur pour le RMI et l'API afin de prévenir toute perte de droits pour les personnes concernées. Les règles d'ouverture de droits *ratione personae* sont donc celles qui étaient applicables au RMI et à l'API.

Elles sont notamment fixées à l'article L. 262-4 du CASF, article contesté par la présente QPC. Ces dispositions prévoient, comme c'était le cas pour les précédentes allocations, que le bénéfice du RSA est réservé aux personnes :

- âgées d'au moins vingt-cinq ans, ou assumant la charge d'un ou plusieurs enfants nés ou à naître. Par dérogation, les jeunes actifs de moins de vingt-cinq ans résidant en France métropolitaine peuvent, depuis le 1^{er} septembre 2010, demander à bénéficier du RSA sous certaines conditions⁷ ;
- dont les revenus ne dépassent pas un certain seuil ;
- n'ayant pas la qualité d'élève, d'étudiant, de stagiaire⁸ ou n'étant pas en congé parental, sabbatique, sans solde ou en disponibilité⁹ ;
- de nationalité française ou titulaire, depuis au moins cinq ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler. Toutefois, cette condition n'est pas applicable, d'une part, aux réfugiés, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux apatrides et aux étrangers titulaires de la carte de résident (ou d'un titre de séjour équivalent), d'autre part, aux bénéficiaires de la majoration versée aux parents isolés¹⁰ qui remplissent les conditions de régularité du séjour en France (anciens bénéficiaires de l'API).

⁵ Article L. 262-27 du CASF.

⁶ Article L. 262-28 du CASF.

⁷ Article 135 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, codifié à l'article L. 262-7-1 du CASF.

⁸ Au sens de l'article 9 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

⁹ Ces exclusions du bénéfice du RSA ne sont pas applicables aux personnes ayant droit à la majoration pour parent isolé qui est prévue à l'article L. 262-9 du CASF.

¹⁰ C'est-à-dire la majoration qui est prévue à l'article L. 262-9 du CASF.

Par ailleurs, les ressortissants de l'Union européenne, d'autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) ou de la Confédération suisse bénéficient d'un régime particulier prévu à l'article L. 262-6 du CASF. Ils doivent avoir résidé en France durant les trois mois précédant leur demande et remplir les conditions exigées pour bénéficier du droit au séjour.

II. – La constitutionnalité des dispositions contestées

Le requérant soutenait que l'article L. 262-4 du CASF, en imposant aux demandeurs étrangers d'être titulaires depuis au moins cinq ans d'un titre de séjour autorisant à travailler, était contraire tant au principe d'égalité qu'au onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

Ce n'était pas la première fois que le Conseil constitutionnel devait se prononcer sur la question de l'atteinte prétendument portée, par le RSA, au principe d'égalité et au onzième alinéa du Préambule de 1946.

En effet, le Conseil constitutionnel avait déjà eu à examiner cette question lors de sa décision n° 2009-599 DC¹¹ qui portait notamment sur l'extension, opérée par la loi de finances pour 2010, du RSA aux actifs âgés de moins de vingt-cinq ans. Les requérants avaient alors notamment soutenu que cette disposition créerait une discrimination non seulement selon l'âge, ce qui serait contraire aux dixième et onzième alinéas du Préambule de 1946, mais également entre deux salariés du même âge. Le Conseil constitutionnel avait alors écarté le grief des requérants.

En l'espèce, le Conseil constitutionnel devait examiner si le fait de réserver le bénéfice du RSA, parmi les demandeurs étrangers, aux seuls titulaires depuis au moins cinq ans d'un titre de séjour autorisant à travailler, est conforme à la Constitution.

Il s'agissait, d'une part, de s'assurer que la disposition contestée est conforme à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui dispose que la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* », sachant que, selon une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, 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. Dans cette perspective, le Conseil constitutionnel s'assure que la différence de

¹¹ Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 97 et s.

situation qui a pu être prévue par le législateur repose sur « *un critère qui n'est pas manifestement inapproprié au but poursuivi* ».

Le Conseil constitutionnel devait, d'autre part, confronter l'article L. 262-4 du CASF au onzième alinéa du Préambule de 1946 qui prévoit que la Nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ». Or, le Conseil a rappelé, à plusieurs reprises¹², que les exigences constitutionnelles résultant de ces dispositions impliquent la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées et que, pour satisfaire à cette exigence, il appartient au législateur de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées. En particulier, il lui est à tout moment loisible, 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. 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. Autrement dit, le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation s'agissant de la mise en œuvre des exigences du onzième alinéa sans toutefois que cette compétence ne puisse lui permettre de « *priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel* »¹³.

En l'espèce, en prévoyant une durée de cinq ans de résidence pour les seuls demandeurs de RSA étrangers, le législateur a soumis ces derniers à un régime spécifique, instituant de ce fait une différence de traitement par rapport aux autres demandeurs. Cependant, les étrangers intéressés sont placés dans une situation différente par rapport, d'une part, aux bénéficiaires français et, d'autre part, aux bénéficiaires européens ou assimilés qui bénéficient d'un régime de protection particulier résultant des règles conventionnelles propres aux ressortissants de l'Union européenne et de l'EEE.

Il revenait donc au Conseil constitutionnel d'examiner si le régime spécifique introduit à l'article L. 262-4 du CASF pour les étrangers est en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit et si la différence de situation qui a pu être prévue par le législateur repose sur « *un critère qui n'est pas manifestement inapproprié au but poursuivi* ».

¹² Décisions n^{os} 2009-599 DC du 29 décembre 2009 précitée, cons. 97 et s. ; 2011-123 QPC du 29 avril 2011, *M. Mohamed .T. (Conditions d'octroi de l'allocation adulte handicapé)*, cons. 3.

¹³ Décision n^o 2009-599 DC du 29 décembre 2009 précitée, cons. 101.

En la matière, le critère de résidence de cinq ans n'est pas nouveau puisqu'il existait déjà avec l'ancien dispositif du RMI. Il a, dès le début, conduit à la mise en place de conditions spécifiques pour les étrangers. Ainsi, seuls avaient le droit de solliciter le RMI les personnes bénéficiant du statut de réfugié (qu'elles aient ou non une carte de séjour) et les étrangers détenant une carte de résident de dix ans ou un titre donnant des droits équivalents (carte de séjour de la Communauté économique européenne et certificat de résidence de dix ans pour les ressortissants algériens).

Le dispositif retenu initialement permettait à un étranger de bénéficier du RMI après trois ans de résidence en France. Cette durée de « stage » n'était pas directement prévue par les textes relatifs au RMI mais était implicite. En effet, à l'époque, un ressortissant étranger devait avoir résidé pendant une durée de trois ans pour pouvoir obtenir une carte de résident de dix ans, elle-même nécessaire pour bénéficier du RMI.

L'article 21 de la loi du 26 novembre 2003¹⁴ a fait passer de trois à cinq ans la durée à compter de laquelle un étranger peut demander une carte de résident de dix ans, augmentant ainsi à cinq ans la durée préalable de séjour régulier avec droit au travail pour l'obtention du RMI.

Ayant à juger la durée de cinq ans nécessaire pour l'obtention de la carte de résident de dix ans, le Conseil constitutionnel avait considéré à l'époque « *qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national* »¹⁵ et « *qu'eu égard à l'objectif d'intérêt général qu'il s'est assigné, tendant à instituer un statut de résident de longue durée, le législateur a pu exiger que l'obtention de la carte de résident délivrée en vertu de l'article 14 de l'ordonnance soit soumise à la double condition d'une durée de résidence ininterrompue de deux ou cinq ans sur le territoire français et d'une intégration dans la société française* »¹⁶.

¹⁴ Loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

¹⁵ Décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, cons. 28, reprenant la même formulation que la décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, cons. 2. Selon une formulation proche, le Conseil constitutionnel a également jugé en 2003 que les droits des étrangers « *ne comprennent aucun droit de caractère général et absolu d'acquiescer la nationalité française ou de voir renouveler leur titre de séjour* » (décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, cons. 35).

¹⁶ Décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003 précitée, cons. 28.

C'est cette même durée de cinq ans, qui a persisté par la suite¹⁷ et qui a été reprise, cette fois, explicitement par le législateur dans le cadre du RSA.

Le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision du 17 juin 2011, que cette durée, qui correspond à une situation particulière, est justifiée par l'objet de la loi. En effet, l'objectif de la réforme du RSA a été de favoriser la réinsertion professionnelle des allocataires. Ainsi, cette prestation a pour principal objet d'inciter à l'exercice ou à la reprise d'une activité professionnelle.

Or, comme le rappelle le Conseil constitutionnel, la stabilité de la présence sur le territoire national est une des conditions à l'insertion professionnelle qui a été souhaitée par le législateur dans le cadre du RSA. La possession de la carte de séjour de cinq ans permet d'assurer cette stabilité, et partant l'insertion professionnelle. Au contraire, la seule possession d'une carte de séjour temporaire ne permet pas de caractériser une présence suffisamment stable sur le territoire, ne serait-ce que parce que l'article L. 313-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoit que « *la durée de validité de la carte de séjour temporaire ne peut être supérieure à un an* » et que « *l'étranger doit quitter la France à l'expiration de la durée de validité de sa carte à moins qu'il n'en obtienne le renouvellement ou qu'il ne lui soit délivré une carte de résident* ».

Cependant, le critère retenu par le législateur était-il approprié ?

On rappellera, comme indiqué précédemment, que le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation s'agissant de la mise en œuvre des exigences du onzième alinéa dès lors que cette compétence ne prive pas de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel¹⁸.

Amené à se prononcer sur le caractère approprié de la durée de non-occupation d'un emploi qui est nécessaire pour pouvoir bénéficier de l'allocation aux adultes handicapés, le Conseil constitutionnel avait considéré, dans sa décision n° 2011-123 QPC¹⁹, que « *le 2° de l'article L. 821-2 tend à définir un critère objectif caractérisant la difficulté d'accéder au marché du travail qui résulte du handicap ; qu'en excluant du bénéfice de cette allocation les personnes ayant occupé un emploi depuis une durée définie par décret, le législateur a fixé un critère qui n'est pas manifestement inapproprié au but poursuivi* » et que, dès

¹⁷ Depuis l'ordonnance n° 2004-1248 du 24 novembre 2004 relative à la partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (article 4), la durée de cinq ans n'est plus prévue à l'article 14 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France qui est abrogée mais à l'article L. 314-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

¹⁸ Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 précitée, cons. 10.

¹⁹ Décision n° 2011-123 QPC du 29 avril 2011, *M. Mohamed T. (Conditions d'octroi de l'allocation adulte handicapé)*, cons. 3.

lors, le législateur n'a pas porté atteinte au onzième alinéa du Préambule de 1946.

Dans une décision du 23 janvier 1987, le Conseil avait également jugé conforme à la Constitution l'introduction d'une condition de durée minimale de résidence sur le territoire français pour l'octroi de prestations sociales sous réserve que le « *pouvoir réglementaire, dans chacun des cas prévus à l'article 4 de la loi, (...) (fixe) la durée de la condition de résidence de façon à ne pas aboutir à mettre en cause les dispositions précitées du Préambule et en tenant compte à cet effet des diverses prestations d'assistance dont sont susceptibles de bénéficier les intéressés ; que toute autre interprétation serait contraire à la Constitution* »²⁰.

Cependant, la situation était sensiblement différente dans la présente QPC puisque la durée de résidence n'est pas fixée par le pouvoir réglementaire comme c'était le cas en 1987 mais directement prévue dans la loi. Le Conseil constitutionnel pouvait ainsi se prononcer directement sur le caractère proportionné de cette durée.

En l'espèce, la durée de cinq ans de résidence prévue pour l'allocataire étranger est celle retenue par la directive européenne du 25 novembre 2003²¹ qui prévoit que « *les États membres accordent le statut de résident de longue durée aux ressortissants de pays tiers qui ont résidé de manière légale et ininterrompue sur leur territoire pendant les cinq années qui ont immédiatement précédé l'introduction de la demande en cause* » et qu'« *en matière d'aide sociale et de protection sociale, les États membres peuvent limiter l'égalité de traitement aux prestations essentielles* ».

Le législateur a donc souhaité inscrire le RSA dans le prolongement du cadre fixé par l'Union européenne. En conformité avec cette directive, la France a prévu des mécanismes d'assistance afin de garantir à tout étranger qui séjourne régulièrement sur le territoire un niveau minimum de prestations sociales. Ainsi, ce dernier peut, sans aucune durée de séjour, bénéficier de prestations sociales diverses comme l'allocation personnalisée d'autonomie pour les personnes âgées, l'allocation aux adultes handicapés, les prestations familiales, l'aide personnalisée au logement ou encore l'allocation de logement social.

Dès lors, le Conseil constitutionnel a jugé qu'en réservant le bénéfice du revenu de solidarité active à ceux qui, parmi les étrangers, sont titulaires depuis au

²⁰ Décision n° 86-225 DC du 23 janvier 1987, *Loi portant diverses mesures d'ordre social*, cons. 17.

²¹ Articles 4 et 11 de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. Cette directive a été transposée en France par la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile. Voir également l'article L. 314-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

moins cinq ans d'un titre de séjour les autorisant à travailler, le législateur a pu instituer 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. Il a en outre considéré que ce critère n'était pas manifestement inapproprié au but poursuivi. Il a, en outre, relevé que les ressortissants de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse sont, au regard de l'objet de la loi, dans une situation différente de celle des autres étrangers. En conséquence, il a écarté les griefs tirés de la violation du principe d'égalité et du onzième alinéa du Préambule de 1946.

Les dispositions contestées n'étant contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel a jugé que l'article L. 262-4 du CASF est conforme à la Constitution.