

N° 374145
Mme M...

QPC

2^{ème} et 7^{ème} sous-sections réunies
Séance du 12 février 2014
Lecture du 05 mars 2014

CONCLUSIONS

M. Xavier DOMINO, rapporteur public

Mme M..., de nationalité congolaise, est née le 28 février 1973 à Brazzaville. Elle indique résider en France depuis 2001 sous couvert d'une carte de séjour temporaire, mention « vie privée et familiale ». Le 11 février 2011, le statut d'adulte handicapé lui a été reconnu pour la période allant du 1^{er} décembre 2010 au 30 novembre 2015. A ce titre, elle perçoit, outre une APL et les allocations familiales pour ses deux enfants, nés en 2004 et 2008, une allocation adulte handicapé de 727,61 euros mensuels.

Le 19 juillet 2011, Mme M... a saisi le préfet de la Gironde d'une demande de carte de résident, en application de l'article L. 314-8 du CESEDA. Par décision du 2 août 2011, le préfet a rejeté sa demande au motif que ses revenus provenaient exclusivement de la caisse l'allocation familiales, l'obtention de la carte de résident étant conditionnée par l'existence de ressources stables et suffisantes équivalentes à un SMIC mensuel.

Après rejet de son recours gracieux, Mme M... a saisi la juridiction administrative. Par un jugement du 20 juin 2013, le tribunal administratif de Bordeaux a demandé au motif que la seule ressource susceptible d'être prise en compte au titre de l'article L.314-8, à savoir, l'allocation adulte handicapé n'était pas suffisante et que législation ne prévoit pas de critère spécifique de ressources pour les personnes handicapées.

Après avoir fait appel, Mme M... a soulevé par mémoire distinct une QPC critiquant l'article L. 314-8 du CESEDA, en ce qu'il exige des ressources égales ou supérieures au SMIC pour les personnes handicapées au regard du principe constitutionnel d'égalité devant la loi.

C'est sur cette QPC, qui vous a été transmise par une ordonnance de la CAA de Bordeaux du 19 décembre 2013, que vous devez aujourd'hui statuer.

1. Avant que d'en venir à l'examen du sérieux de la question posée, quatre précisions s'imposent

1-1. La première est que la disposition ainsi contestée n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel.

1-2. La deuxième est qu'il vous faudra examiner le sérieux de la question en regardant, comme le Conseil constitutionnel et vous-mêmes jugez qu'il convient de le faire, la disposition telle qu'elle est interprétée de façon constante par votre juridiction. En l'espèce cette doctrine du droit vivant nous conduit à vous rappeler dès ce stade que par une récente décision M. N..., (CE, 7/2, 16 décembre 2013, n° 366722, B) vous avez jugé, en dépit des travaux parlementaires qui manifestaient clairement une volonté inverse de la part du législateur, que les dispositions qui nous occupent « doivent être interprétées conformément aux objectifs de la directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003 [relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée], dont elles assurent la transposition et qui visent à permettre la délivrance d'un titre de séjour de longue durée, valable dans l'ensemble du territoire de l'Union, aux ressortissants de pays tiers résidant dans un Etat membre et remplissant certaines conditions, dont celle de disposer de ressources suffisantes pour ne pas être à la charge de l'Etat, ainsi qu'à uniformiser la définition des ressources prises en compte à cette fin » et que dans ces conditions, compte tenu de la jurisprudence de la CJUE sur la notion de ressources propres, comme excluant la prise en compte non seulement des prestations qu'elles mentionnent mais également des autres prestations d'aide sociale, notamment l'allocation de solidarité aux personnes âgées mentionnée aux articles L. 815-1 et suivants du code de la sécurité sociale et l'allocation aux adultes handicapés mentionnée aux articles L. 821-1 et suivants du même code.

Cela conduit à ce que, si l'on ose, dire, la situation que dénonce Mme M... soit encore pire que ce qu'elle croyait en engageant ce contentieux : son argumentation revient à contester que dès lors que l'AAH ne permet pas d'atteindre le SMIC, il y a rupture du principe d'égalité, mais en vérité, la disposition qu'elle conteste empêche même de prendre en compte le montant de l'AAH pour apprécier si le seuil du SMIC est atteint.

1-3. Troisième particularité, le litige de QPC consiste ici à contester une disposition « en tant que ne pas » comme on dit dans le jargon, c'est-à-dire, en tant qu'elle ne consacre pas une place à part aux handicapés.

Or cette question de la constitutionnalité d'une disposition « en tant que ne pas » fait l'objet de la part du Conseil constitutionnel, particulièrement au prisme d'une critique d'égalité, d'une jurisprudence qu'on qualifiera diplomatiquement de « subtile ».

Pour reprendre les termes employés par le Conseil constitutionnel lui-même dans le commentaire de la récente décision n° 2013-358 QPC du 29 novembre 2013 : « Si le Conseil constitutionnel accepte d'examiner des griefs relatifs à une disposition législative en tant qu'elle ne traite pas une situation, il résulte de cette décision n° 2013-312 QPC du 22 mai 2013 qu'il se refuse à effectuer un tel contrôle lorsqu'une autre disposition législative traite de la situation particulière à laquelle il est fait grief de ne pas être soumise aux mêmes dispositions législatives que celles qui sont déférées. »

Précisons que ce faisant, le Conseil constitutionnel laisse au moins en apparence, intacte la compétence qui est celle du juge du litige que vous êtes pour déterminer si la

disposition est applicable au litige. En revanche, sa jurisprudence le conduit à écarter comme inopérante la critique de constitutionnalité faite à la disposition sur le terrain de l'égalité, ce qui devrait avoir une incidence forte sur votre appréciation du sérieux de la question posée..

Ceci conduit à opérer un curieux jeu de législation-fiction, et à se demander si pour telle ou telle catégorie de citoyens, il conviendrait plutôt de faire figurer l'exception revendiquée dans la législation concernant le dispositif dont le bénéfice est revendiqué, ou dans la législation spéciale concernant la catégorie de citoyens.

Cette appréciation est délicate à mener ainsi qu'en témoigne la jurisprudence de l'année 2013. Après que le Conseil constitutionnel a affirmé ce principe dans sa décision de mai 2013, vous avez fait une nouvelle tentative en procédant à un renvoi dans une situation proche mais que vous estimiez suffisamment différente pour trouver une solution différente. Le Conseil constitutionnel a sèchement réitéré sa jurisprudence.

Pour autant en l'espèce, avec toute la prudence qui s'impose désormais sur cette question, il ne nous semble pas nécessairement que le Conseil constitutionnel jugerait qu'une mesure relative aux étrangers handicapés doit se trouver dans les dispositions relatives aux ressources des handicapés (c'est-à-dire à l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale : l'exception demandée par la requérant nous semblerait bien trouver sa place à l'article L. 314-8 dès lors que cet article fait la liste des ressources qui sont ou ne sont pas prises en compte et fixe la règle du plancher minimal. Par comparaison, on signalera que c'est bien c'est à l'article L 411-5 relatif au regroupement familial que se trouve à la fois et la condition du plancher du SMIC et l'exception qui est dans ce cas explicitement pour les handicapés.

1-4. Enfin, dernier point préalable, mais non des moindres, le ministre fait valoir devant vous que la disposition contestée n'étant que la transposition de dispositions précises et inconditionnelles d'une directive, elle n'est susceptible de QPC que pour autant qu'elle mettrait en cause un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France.

Vous le savez, par sa décision n° 2010-79 QPC du 17 décembre 2010, le conseil constitutionnel a transposé en QPC son raisonnement selon lequel il ne contrôle pas les dispositions législatives se bornant à transposer les dispositions précises et inconditionnelles d'une directive, sauf mise en cause de l'identité constitutionnelle de la France.

Est-on dans une telle hypothèse ? Nous aurions tendance à penser que oui, mais deux points nous paraissent sujets à discussion.

Le premier tient au point de savoir si la transposition ici en jeu concerne des dispositions précises et inconditionnelles : la directive ne détaille pas, naturellement, les différents dispositifs à exclure des ressources à prendre en compte, mais se borne à indiquer que les étrangers doivent atteindre le niveau minimum fixé « sans recourir au système d'aide sociale de l'Etat membre concerné ». Comme B. Dacosta vous l'avait expliqué en décembre, cette notion de système d'aide sociale inclut indubitablement, à la lumière de la jurisprudence de la CJUE sur la notion, les aides aux handicapés. C'est donc pour que la transposition de ces dispositions ainsi interprétées soit exacte que vous avez interprété la loi comme vous l'avez fait. Pour notre part, nous aurions tendance à penser que malgré ces particularités, les dispositions de la directive doivent bien être regardées comme précises et inconditionnelles.

Quant à l'identité constitutionnelle de la France, dont les contours ne sont dessinés avec certitude encore, et que vous considérez avec une certaine circonspection, il ne nous semble pas exclu qu'elle puisse dans certains cas, inclure le principe d'égalité à la française. Mais le paradoxe est que ce n'est sûrement pas dans le sens où l'entend la requérante, mais plutôt à revers.

Au total, ces objections ne nous arrêteraient pas, et nous sommes d'avis de penser que vous pourriez rejeter la QPC pour ce motif.

2. Si toutefois vous étiez arrêtés par une hésitation ou que vous préféreriez faire reste de droit, vous pourriez préférer répondre au fond au moyen, qui, on l'a dit, est tiré d'une méconnaissance du principe d'égalité et qui ne nous paraît en tout état de cause pas sérieux.

Comme vous le savez, la jurisprudence constitutionnelle et administrative admet certes largement la constitutionnalité des mesures de discrimination positive à condition que la différence de situation soit établie et que l'objectif de la loi instaurant la discrimination soit lui-même constitutionnel (cf. Cons. const., 27 décembre 1973 décision n° 23009DC ; et pour le Conseil d'Etat, CE, 1997, *Commune de Gennevilliers* du 29 décembre 1997, n° 157425, A).

Mais cette même jurisprudence n'a jamais admis que le principe d'égalité impose au législateur de traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes. Le Conseil d'Etat considère en effet que « le principe d'égalité n'implique pas que des [personnes] se trouvant dans des situations différentes doivent être soumises à des régimes différents », CE 8 mai 1981, *Union des organismes de groupement des collectivités et organismes de groupement du Massif Central*, Lebon T. 632 ; CE Assemblée, 28 mars 1997, *Société Baxter et autres*, A ; 1/6 SSR 2 février 2005, *Union des familles en Europe, aux Tables p. 712*).

Dans des termes presque identiques, le Conseil constitutionnel juge que « si, en règle générale, le principe d'égalité impose de traiter de la même façon des personnes qui se trouvent dans la même situation, il n'en résulte pas pour autant qu'il oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes » (DC, 29 décembre 2003, Loi de finances pour 2004 Rec. Cons. const., p. 487, D. 2004. Somm. 1276) cf. aussi 2010-624 2006-541 2011-175 2011-180 2013-336

Ce raisonnement, vous le savez, est celui qui distingue le principe d'égalité « à la française » de son cousin issu du droit de l'Union européenne : le juge de l'UE considère en effet que le principe d'égalité implique de ne pas traiter de manière identique des situations différentes (CJCE 17 juillet 1963 *Italie c commission* C 1363 p 341 ; CJCE , 12 février 1974, *Sotgiu* 152/73 p 153, et CJCE, 13 novembre 1984, *Racke*. La cour européenne des droits de l'homme a la même approche (Voyez son arrêt *Thlimennos c/ Grèce* du 6 avril 2000, RTD civ. 2000. 434, chron. Marguénaud). C'est le cas également d'autres juridictions suprêmes au-delà de nos frontières, notamment le tribunal constitutionnel portugais ou la Cour constitutionnelle italienne (V. Cah. Cons. const. no 6, p. 43). Le Conseil d'Etat adopte une telle approche lorsque le droit de l'Union est en jeu (CE 20 avr. 2005, n° 266572, *Union des familles en Europe*, Lebon T. 712).

Pour autant, il n nous semble pas que le grief articulé par Mme M... soit inopérant : nous sommes de ceux qui, avec le président Genevois, et vous noterez qu'on peut aisément être en moins bonne compagnie juridique, pensent que « cette jurisprudence trouve sa limite dans des hypothèses où l'administration viendrait à commettre une erreur manifeste d'appréciation en édictant une réglementation à l'évidence inappropriée face à une situation de fait donnée » (Répertoire de contentieux administratif, fascicule Principes généraux du droit, §128), même si nous devons reconnaître que les illustrations jurisprudentielles d'une telle erreur ne se bousculent pas.

Il nous semble difficile dans ce cadre de regarder le moyen de Mme M... comme sérieux, dès lors que c'est précisément pour éviter que la carte de résident UE soit délivrée à des personnes dépendantes des aides sociales versées sur ressources étatiques qu'a été érigée la condition de ressources minimales.

Ce serait plutôt sur le terrain du droit de l'Union ou du droit de la convention EDH qu'il pourrait trouver à se résoudre.

Ajoutons enfin que le 11^{ème} alinéa du préambule de la constitution de 1946 non invoqué par la requérante, ne nous semblerait pas plus à même d'enclencher un débat sérieux de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel jugeant sur son fondement que le législateur peut choisir les modalités concrètes qui lui paraissent le plus approprié pour satisfaire aux exigences d'une politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées (Décision n° 2011-123 du 29 avril 2011 sur les conditions d'octroi de l'allocation adulte handicapé).

Par ces motifs, nous concluons au non renvoi de la QPC.