



Procédure de domiciliation et exercice de leurs droits (AJ, séjour, etc.) par les étrangers irréguliers sans domicile stable (commentaires de la QPC n°2013-347 du 13 octobre 2013)

Le Conseil constitutionnel (CC) a rendu en octobre 2013 une décision (QPC) sur les conditions d'accès à l'aide juridictionnelle des étrangers sans domicile stable en situation administrative irrégulière sur le territoire français.

Cette décision, difficilement compréhensible au premier abord, est bien éclairée par l'ensemble des documents joints au dossier par le CC et consultable en ligne sur son site (voir dossier QPC n°2013-347 du 13 octobre 2013).

Si cette décision est utilisée (auprès des administrations ou d'autres juridictions), elle peut avoir des conséquences favorables importantes pour les personnes sans domicile stable en situation irrégulière qui aujourd'hui sont largement entravées dans l'exercice de leurs droits notamment dans leurs démarches d'admission au séjour.

Ci-dessous :

- I. une présentation rapide des conséquences pratiques à tirer de cette décision
- II. une analyse plus technique de cette décision
- III. les extraits les plus importants de cette décision
- IV. les extraits importants du commentaire officiel de cette décision
- V. les textes de référence visés par le CC

Cette note est largement diffusable.

Benjamin Demagny
Pour le Comede
benjamin.demagny@comede.org

I°) Présentation rapide des conséquences pratiques de la décision du CC

1. les étrangers sans domicile stable UE, EEE + Suisse, quelle que soit leur situation administrative, peuvent se faire délivrer une attestation de domiciliation de droit commun et l'utiliser pour faire valoir leurs droits ;
2. les étrangers sans domicile stable non UE, EEE + Suisse, en situation administrative régulière sur le territoire français, peuvent se faire délivrer une attestation de domiciliation de droit commun et l'utiliser pour faire valoir leurs droits ;
3. les étrangers sans domicile stable non UE, EEE + Suisse, en situation administrative irrégulière sur le territoire français :
 - peuvent se voir remettre une attestation de domiciliation de droit commun ;
 - peuvent utiliser cette attestation de domiciliation de droit commun pour demander l'aide juridictionnelle ;
 - ne peuvent pas se voir opposer la circonstance qu'ils sont sans domicile stable pour se voir priver des droits qui leur sont reconnus par ailleurs par la loi ;
 - ont la faculté « *d'établir une domiciliation de correspondance auprès de la personne de leur choix* » pour faire valoir leurs droits, y compris ceux listés à l'article L264-1 du CASF, et entreprendre leurs démarches administratives notamment préfectorales.

II°) Analyse juridique de la QPC n°2013-347 du 13 octobre 2013

(1) Le Conseil constitutionnel confirme le bénéfice sans restriction du dispositif de domiciliation de droit commun (Cerfa DALO) aux citoyens UE+EEE+Suisse¹.

Au visa des articles L264-2 et L264-3 du CASF², le Conseil constitutionnel confirme que les citoyens communautaires, entendus comme citoyens de l'UE, de l'EEE ou de la Suisse, peuvent sans restriction se voir attribuer et se prévaloir pour l'exercice de leurs droits de l'attestation d'élection de domicile de droit commun (dite Cerfa Dalo), contrairement aux indications données par la circulaire du 25 février 2008 repris dans le Guide FNARS UNCASS de 2010 (deux outils par ailleurs très précieux).

(2) De même, les citoyens non UE en situation administrative régulière bénéficient sans restriction du dispositif de domiciliation de droit commun (articles L264-2 et L264-3 du CASF).

¹ Soit les citoyens de 32 pays : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Estonie, Espagne, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède et Suisse.

² Voir lors de l'adoption de la loi DALO, l'intervention du député Jean-Yves Le Bouillonnet, séance du 21 février 2007, J.O. Débats, Assemblée nationale : « « (...) vous reconnaissez la domiciliation comme une clé d'accès non négligeable à certains droits pour les nationaux ou les ressortissants de l'Union européenne – et vous avez bien fait de réorganiser le dispositif en ce domaine (...) ».

(3) Le Conseil Constitutionnel valide l'interprétation donnée par la circulaire du 25 février 2008 sur la possibilité pour les étrangers (non UE+EEE+Suisse) en situation irrégulière de se voir délivrer une attestation de domiciliation de droit commun.

Ce second apport ressort de la décision et de son commentaire officiel.

Dans sa décision, le Conseil Constitutionnel fait prévaloir explicitement les dispositions de procédure de l'article 13 de la loi sur l'aide juridique (permettant au demandeur à l'aide juridictionnelle sans domicile stable d'utiliser une attestation d'élection de domicile de droit commun) sur les dispositions restrictives de l'article L264-2 du CASF³.

Mais surtout, au-delà de l'aide juridictionnelle, le commentaire officiel⁴ de la décision reprenant la position défendue par le gouvernement devant le Conseil constitutionnel, fait siennes les précisions apportées par la circulaire du 25 février 2008 indiquant de manière très générale :

« L'article L. 264-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF) exclut du champ d'application du nouveau dispositif de domiciliation les étrangers non ressortissants d'un État membre de l'Union européenne dépourvus d'un titre de séjour. Cette disposition ne signifie pas que les organismes chargés de la domiciliation doivent contrôler le droit au séjour des personnes qui s'adressent à eux. Elle ne doit pas avoir non plus pour effet de priver les personnes en situation irrégulière de toute possibilité d'élire domicile pour le bénéfice de certains droits [...].

Exception pour les personnes étrangères en situation irrégulière qui souhaitent bénéficier de l'aide juridique. En application de l'article 3 alinéa 3 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, l'aide juridictionnelle peut être accordée à titre exceptionnel aux personnes de nationalité étrangère qui ne résident pas de façon régulière sur le territoire français, lorsque leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès. Or, en application de l'article 13 de ladite loi, les personnes sans domicile stable peuvent déposer une demande d'aide juridictionnelle au siège de la juridiction dans le ressort de laquelle se trouve l'organisme qui leur a délivré une attestation d'élection de domicile dans les conditions prévues au chapitre IV du titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles. Par voie de conséquence, les étrangers en situation irrégulière et se trouvant sans domicile stable peuvent se voir délivrer l'attestation mentionnée à l'article L. 264-2 du CASF pour le bénéfice de l'aide juridique ».

Depuis lors, la loi ALUR n°2014-366 du 24 mars 2014 a explicitement reconnu le droit pour les étrangers non UE en situation administrative irrégulière de se voir remettre une attestation de domiciliation de droit commun et de s'en prévaloir pour « solliciter l'aide médicale de l'Etat mentionnée à l'article L. 251-1 du présent code, l'aide juridictionnelle en application des troisième ou quatrième alinéas de l'article 3 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ou l'exercice des droits civils qui lui sont reconnus par la loi » (art. L264-2 alinéa 3 CASF).

³ QPC n°2013-347 : « 5. Considérant que l'article L. 264-2 CASF, qui constitue une disposition générale, n'a ni pour objet ni pour effet de déroger aux dispositions législatives spécifiques ; qu'en particulier, d'une part, le septième alinéa de l'article 13 de la loi du 10 juillet 1991 susvisée prévoit la procédure selon laquelle une personne sans domicile stable peut déposer un dossier de demande d'aide juridictionnelle au bureau d'aide juridictionnelle (...)».

⁴ Voir dossier QPC n°2013-346, Commentaires (pages 4/5, et pages 7/8).

(4) Le Conseil constitutionnel considère que les conditions dans lesquelles les étrangers ont accès à l'aide juridictionnelle sont entièrement fixées par les dispositions de l'article 3 de la loi sur l'aide juridique, et que celles-ci ne prévoient aucune exclusion des personnes en situation irrégulière au motif qu'elles seraient sans domicile stable.

Le Conseil constitutionnel considère que les règles relatives à la procédure de domiciliation, qui constituent des dispositions à caractère général [en l'espèce les dispositions de l'article L264-2 du CASF qui ne permettent pas aux étrangers non UE en situation irrégulière et sans domicile stable de se prévaloir d'une attestation de domiciliation de droit commun] ne peuvent déroger aux dispositions législatives spécifiques de fond qui déterminent les conditions d'accès à l'aide juridictionnelle⁵. Les dispositions de l'article 3 de la loi sur l'aide juridique déterminent donc entièrement les conditions de fond dans lesquelles les étrangers ont accès à l'aide juridique, et celles-ci n'imposent pas que le demandeur justifie d'un domicile stable⁶.

Au-delà de l'aide juridictionnelle, un tel raisonnement est transposable à d'autres droits. Ainsi les conditions d'attribution d'une carte de séjour temporaire mention « vie privée et familiale » sont déterminées par les dispositions législatives spécifiques du Ceseda et ne comportent pas l'obligation de justifier d'un domicile stable (TA Nantes, 26 08 2013, n°1306311⁷ ; et CE, 04 12 2013, n°373593).

Autrement dit, si les règles « à caractère général » relatives à la domiciliation contenues dans le CASF ne peuvent pas priver les étrangers en situation irrégulière sans domicile stable du droit de déposer une demande d'aide juridictionnelle qui leur est reconnu dans les conditions déterminées par les dispositions législatives « spécifiques » de l'article 3 de la loi sur l'aide juridique, il en est de même, à l'égard des étrangers en situation irrégulière sans domicile stable, du droit de se voir attribuer une carte de séjour dans les conditions de fond déterminées par les dispositions législatives « spécifiques » du Ceseda.

⁵ QPC n°2013-347 : «6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article L. 264-2 CASF n'a ni pour objet ni pour effet de déroger aux dispositions précitées de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991 ; que, par suite, le grief tiré de ce que le troisième alinéa de l'article L. 264-2 du CASF priverait certains étrangers en situation irrégulière du droit de déposer une demande tendant à obtenir l'aide juridictionnelle doit être écarté ».

⁶ Voir dossier QPC n°2013-347 (pages 3 et 4) : « Ainsi, prise littéralement, la règle de fond posée au troisième alinéa de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991 reconnaît la possibilité d'accorder l'AJ aux étrangers de passage en France ou en situation irrégulière, mais la combinaison de la disposition contestée [art. L264-2 CASF] et des dispositions de l'article 13 de cette même loi ainsi que de celles de l'article L. 264-1 CASF pose la question de savoir s'il est fait obstacle à ce que certains d'entre eux (ceux qui n'ont pas de domicile ou de résidence) puissent déposer un dossier de demande d'AJ auprès du BAJ (...). Ainsi, la circulaire du 25 fév.2008 reprenant la règle de fond énoncée au troisième alinéa de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991, reconnaît la possibilité d'accorder l'AJ aux étrangers en situation irrégulière. Par suite, elle considère que ces dispositions [art. L264-1 et L264-2 du CASF] n'excluent pas qu'un étranger séjournant irrégulièrement sur le territoire et se trouvant sans domicile stable puisse bénéficier de l'aide juridictionnelle ».

⁷ TA Nantes, 26 août 2013, n°1306311 « Considérant que le moyen tiré de ce que la décision préfectorale qui subordonne le renouvellement du récépissé de demande de titre de séjour en raison de l'état de santé et/ou la délivrance dudit titre de séjour à l'existence d'un domicile propre au demandeur, est entachée d'erreur de droit au regard des dispositions de l'article L313-11 11° et R313-22 du Ceseda, est de nature à faire naître un doute sérieux quant à sa légalité ».

(5) Enfin, le Conseil constitutionnel considère que les règles relatives au(x) dispositif(s) de domiciliation n'ont « ni pour objet ni pour effet d'interdire aux personnes de nationalité étrangère sans domicile stable et en situation irrégulière sur le territoire français d'établir la domiciliation de leur correspondance [avec des tiers ou des administrations] auprès de la personne de leur choix ».

De manière générale, le Conseil constitutionnel considère donc, qu'à défaut de pouvoir se prévaloir d'une attestation d'élection de domicile (soit en application des dispositions du CASF concernant la domiciliation de droit commun, soit avant l'entrée en vigueur de la loi ALUR n°2014-366 en application du seul article 13 de la loi sur l'aide juridique confirmé par le point 1.1.2 de la circulaire du 25 février 2008⁸), « les personnes de nationalité étrangère sans domicile stable et en situation irrégulière sur le territoire français » peuvent « établir la domiciliation de leur correspondance [avec des tiers ou des administrations] auprès de la personne de leur choix ».

S'agissant au moins des personnes de nationalité étrangère sans domicile stable et en situation irrégulière, le Conseil constitutionnel écarte ainsi, sur le fondement du droit au respect de la vie privée incluant le droit d'entretenir des correspondances, les dispositions de l'article L264-1 du CASF qui prévoient que « pour prétendre à l'aide juridique, les personnes sans domicile stable doivent élire domicile soit auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale, soit auprès d'un organisme agréé à cet effet ».

S'agissant des personnes de nationalité étrangère (non UE+EEE+Suisse) sans domicile stable et en situation irrégulière [qui sont privées en pratique de la possibilité de se prévaloir d'une attestation de domiciliation sauf pour l'AME, l'Aide juridictionnelle et l'exercice des droits civils], la décision du Conseil constitutionnel leur reconnaît donc de manière générale la faculté « d'établir une domiciliation de correspondance auprès de la personne de leur choix ». Tant que subsiste l'exclusion des étrangers (non UE+EEE+Suisse) en situation irrégulière du dispositif de domiciliation de droit commun, une telle reconnaissance est en pratique fondamentale car elle autorise les étrangers à utiliser « une domiciliation de correspondance de leur choix » pour faire valoir leurs droits, y compris ceux listés à l'article L264-1 du CASF, et entreprendre leurs démarches administratives. C'est notamment le cas pour les démarches préfectorales [si l'on admet que les dispositions de l'article R313-1 6° du Ceseda dérogent illégalement aux conditions de fond d'obtention des différents titres de séjour fixées par la partie législative du Ceseda] .

⁸ Depuis la loi ALUR n°2014-366, les dispositions de l'article L264-2 alinéa 3 du CASF prévoient explicitement cette possibilité de remise d'une attestation de domiciliation de droit commun aux citoyens non UE en situation administrative irrégulière pour l'exercice des démarches d'aide juridictionnelle (ainsi que d'AME et l'exercice des droits civils).

III°) Extraits importants de la QPC n°2013-347 du 13 octobre 2013

« 5. **Considérant que l'article L. 264-2 CASF, qui constitue une disposition générale, n'a ni pour objet ni pour effet de déroger aux dispositions législatives spécifiques** ; qu'en particulier, d'une part, le septième alinéa de l'article 13 de la loi du 10 juillet 1991 susvisée prévoit la procédure selon laquelle une personne sans domicile stable peut déposer un dossier de demande d'aide juridictionnelle au bureau d'aide juridictionnelle ; que, d'autre part, les quatre derniers alinéas de l'article 3 de la même loi disposent : « Les personnes de nationalité étrangère résidant habituellement et régulièrement en France sont également admises au bénéfice de l'aide juridictionnelle. Toutefois, l'aide juridictionnelle peut être accordée à titre exceptionnel aux personnes ne remplissant pas les conditions fixées à l'alinéa précédent, lorsque leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès. L'aide juridictionnelle est accordée sans condition de résidence aux étrangers lorsqu'ils sont mineurs, témoins assistés, inculpés, prévenus, accusés, condamnés ou parties civiles, lorsqu'ils bénéficient d'une ordonnance de protection en vertu de l'article 515-9 du code civil ou lorsqu'ils font l'objet de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, ainsi qu'aux personnes faisant l'objet de l'une des procédures prévues aux articles L. 222-1 à L. 222-6, L. 312-2, L. 511-1, L. 511-3-1, L. 512-1 à L. 512-4, L. 522-1, L. 522-2 et L. 552-1 à L. 552-10 Ceseda, ou lorsqu'il est fait appel des décisions mentionnées aux articles L. 512-1 à L. 512-4 du même code ».

6. **Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article L. 264-2 CASF n'a ni pour objet ni pour effet de déroger aux dispositions précitées de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991** ; que, par suite, le grief tiré de ce que le troisième alinéa de l'article L. 264-2 du code de l'action sociale et des familles priverait certains étrangers en situation irrégulière du droit de déposer une demande tendant à obtenir l'aide juridictionnelle doit être écarté.

7. **Considérant, en second lieu, que le droit au respect de la vie privée résulte de l'article 2 de la Déclaration de 1789 ; que, toutefois, les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet d'interdire aux personnes de nationalité étrangère sans domicile stable et en situation irrégulière sur le territoire français d'établir la domiciliation de leur correspondance ; qu'elles ne portent aucune atteinte au droit d'entretenir une correspondance ; que le grief tiré de l'atteinte au droit au respect de la vie privée doit être écarté ».**

IV°) Extraits importants du commentaire officiel de la QPC n°2013-347 du 13 octobre 2013 (voir dossier QPC sur le site du CC)

« I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et contexte des dispositions contestées

Les articles L. 264-1 et L. 264-2 du CASF visent à offrir un droit à domiciliation aux personnes qui ne bénéficient pas d'un domicile stable pour l'obtention de certaines prestations. Ces dispositions sont issues de l'article 51 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (dite loi DALO). Elles mettent en place une procédure unique de domiciliation des personnes sans domicile stable alors que, jusqu'en 2007, il existait différentes procédures et différentes domiciliations, administrative, postale ou « sociale », pour obtenir le bénéfice de certaines prestations (...).

En vertu du deuxième alinéa de l'article L. 264-2 du CASF, la domiciliation se traduit par la remise d'une attestation d'élection de domicile par le CCAS ou un organisme agréé. Toutefois, le troisième alinéa du même article dispose que cette attestation de domicile ne peut être délivrée à un étranger qui n'est ni citoyen d'un État membre de l'Union européenne, ni ressortissant d'un État de l'Espace économique européen ou de la Suisse que s'il est en possession d'un des titres de séjour prévus aux articles L. 311-1 et suivants Ceseda (...).

En d'autres termes, un étranger en situation irrégulière, qui n'est ni citoyen d'un État membre de l'Union européenne, ni ressortissant d'un État de l'Espace économique européen ou de la Suisse, ne peut en principe bénéficier de la procédure de domiciliation. C'est ce qui est confirmé, lors des débats parlementaires sur cette disposition, par la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, qui affirme : « *la procédure d'élection de domicile n'a pas à s'appliquer à des personnes n'ayant pas vocation à rester de façon stable sur notre territoire* »¹. C'est cette disposition qui est contestée en l'espèce (...)

B. – La question de l'effet des dispositions contestées en matière d'aide juridictionnelle
En même temps que les dispositions contestées étaient adoptées, l'article 132 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 sur l'aide juridique était modifié par le même article 51 de la loi DALO, pour prévoir, dans l'article consacré au bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) que le demandeur de l'aide juridictionnelle sans domicile fixe « *peut adresser sa demande au bureau d'aide juridictionnelle établi au siège de la juridiction dans le ressort de laquelle se trouve l'organisme qui lui a délivré une attestation d'élection de domicile dans les conditions prévues au chapitre IV du titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles* », alors qu'auparavant il se bornait à choisir librement un organisme d'accueil réceptionnant la correspondance.

Ces dispositions s'articulent mal avec les règles d'accès à l'aide juridictionnelle prévues par l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991, dont les trois premiers alinéas disposent : « *Sont admises au bénéfice de l'aide juridictionnelle les personnes physiques de nationalité française et les ressortissants des États membres de la Communauté européenne.*

« *Les personnes de nationalité étrangère résidant habituellement et régulièrement en France sont également admises au bénéfice de l'aide juridictionnelle. Toutefois, l'aide juridictionnelle peut être accordée à titre exceptionnel aux personnes ne remplissant pas les conditions fixées à l'alinéa précédent, lorsque leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès* ».

Ainsi, prise littéralement, la règle de fond posée au troisième alinéa de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991 reconnaît la possibilité d'accorder l'aide juridictionnelle aux étrangers de passage en France ou en situation irrégulière, mais la combinaison de la disposition contestée et des dispositions de l'article 13 de cette même loi ainsi que de celles de l'article L. 264-1 du CASF pose la question de savoir s'il est fait obstacle à ce que certains d'entre eux (ceux qui n'ont pas de domicile ou de résidence) puissent déposer un dossier d'AJ auprès du BAJ.

Cette difficulté à combiner les deux textes avait été évoquée lors de la discussion parlementaire. Ainsi M. Jean-Yves Le Bouillonnet avait dénoncé : « *Il y a donc une contradiction fondamentale : si vous reconnaissez la domiciliation comme une clé d'accès non négligeable à certains droits pour les nationaux ou les ressortissants de l'Union européenne – et vous avez bien fait de réorganiser le dispositif en ce domaine –, vous lui donnez, afin de la leur refuser, un tout autre sens pour les étrangers en situation irrégulière* »³.

Cependant, rien ne permet de déduire des travaux parlementaires que l'intention du législateur ait été de poser une telle contradiction. ***Les deux textes peuvent être interprétés sans se contredire. En ce sens, la circulaire DGAS/MAS/2008/70 du 25 février 2008 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable, postérieure à l'entrée en vigueur des dispositions de la loi DALO, propose une telle lecture :***

« L'article L. 264-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF) exclut du champ d'application du nouveau dispositif de domiciliation les étrangers non ressortissants d'un État membre de l'Union européenne dépourvus d'un titre de séjour.

« Cette disposition ne signifie pas que les organismes chargés de la domiciliation doivent contrôler le droit au séjour des personnes qui s'adressent à eux. Elle ne doit pas avoir non plus pour effet de priver les personnes en situation irrégulière de toute possibilité d'élire domicile pour le bénéfice de certains droits. [...] ». « Exception pour les personnes étrangères en situation irrégulière qui souhaitent bénéficier de l'aide juridique. « En application de l'article 3 alinéa 3 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, l'aide juridictionnelle peut être accordée à titre exceptionnel aux personnes de nationalité étrangère qui ne résident pas de façon régulière sur le territoire français, lorsque leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès. « Or, en application de l'article 13 de ladite loi, les personnes sans domicile stable peuvent déposer une demande d'aide juridictionnelle au siège de la juridiction dans le ressort de laquelle se trouve l'organisme qui leur a délivré une attestation d'élection de domicile dans les conditions prévues au chapitre IV du titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles. Par voie de conséquence, les étrangers en situation irrégulière et se trouvant sans domicile stable peuvent se voir délivrer l'attestation mentionnée à l'article L. 264-2 du CASF pour le bénéfice de l'aide juridique ».

Ainsi, la circulaire du 25 février 2008 reprenant la règle de fond énoncée au troisième alinéa de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991, reconnaît la possibilité d'accorder l'aide juridictionnelle aux étrangers en situation irrégulière. Par suite, elle considère que ces dispositions n'excluent pas qu'un étranger séjournant irrégulièrement sur le territoire et se trouvant sans domicile stable puisse bénéficier de l'aide juridictionnelle.

C. – Origine de la QPC et question posée

Le requérant se trouve en situation irrégulière sur le territoire français. Ayant perdu son domicile en 2012, il a été accueilli dans plusieurs centres d'hébergement d'urgence qu'il a dû quitter. Il fait pourtant valoir son droit de demeurer dans la structure d'hébergement dans laquelle il a été accueilli. Il a souhaité engager une action contentieuse en ce sens, et obtenir à cette fin l'aide juridictionnelle. Le requérant s'est présenté à la permanence sociale d'accueil afin d'obtenir la délivrance d'une attestation d'élection de domicile. L'irrégularité de son séjour a été opposée à sa demande. À l'occasion du recours pour excès de pouvoir dirigé contre une décision implicite de refus préfectoral, il a soulevé la présente QPC transmise par le tribunal administratif de Paris puis renvoyée par le Conseil d'État.

Le requérant soutenait que le troisième alinéa de l'article L. 264-2 du CASF porte atteinte :

- au droit au recours juridictionnel effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, en ce qu'il empêche les personnes dépourvues de titre de séjour et sans domicile stable de former valablement une demande d'aide juridictionnelle ;
- à la liberté individuelle et au droit au respect de la vie privée, protégés par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, en ce qu'il interdit aux personnes dépourvues de titre de séjour et sans domicile stable d'entretenir une correspondance avec des tiers et des administrations.

II. – Examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

A. – Le droit au recours

1. La jurisprudence constitutionnelle

2. L'application à l'espèce

L'article L. 264-2 du CASF institue une procédure de domiciliation applicable aux personnes qui ne bénéficient pas d'un domicile stable, afin de leur permettre de demander, notamment, le bénéfice de certaines prestations sociales et de l'aide juridictionnelle. En vertu du deuxième alinéa de l'article L. 264-2, la domiciliation se traduit par la remise d'une attestation d'élection de domicile par le centre d'action sociale ou un organisme agréé. Enfin, le troisième alinéa prévoit que cette attestation de

domicile ne peut être délivrée à un étranger qui n'est ni citoyen européen, ni ressortissant d'un État de l'Espace économique européen ou de la Suisse que s'il est en possession d'un des titres de séjour prévus aux articles L. 311-1 et suivants du CESEDA.

(...) Le Conseil constitutionnel a considéré que ces dispositions ne méconnaissent pas le droit à un recours juridictionnel effectif.

En effet, l'article L. 264-2 du CASF, qui constitue une disposition générale, n'a ni pour objet ni pour effet de déroger aux dispositions législatives spécifiques.

Ces dispositions spécifiques sont les suivantes :

- le septième alinéa de l'article 13 de la loi du 10 juillet 1991 précitée, qui prévoit la procédure selon laquelle une personne sans domicile stable peut déposer un dossier de demande d'aide juridictionnelle au bureau d'aide juridictionnelle ;

- les quatre derniers alinéas de l'article 3 de la même loi qui disposent :

« Les personnes de nationalité étrangère résidant habituellement et régulièrement en France sont également admises au bénéfice de l'aide juridictionnelle.

« Toutefois, l'aide juridictionnelle peut être accordée à titre exceptionnel aux personnes ne remplissant pas les conditions fixées à l'alinéa précédent, lorsque leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès.

« L'aide juridictionnelle est accordée sans condition de résidence aux étrangers lorsqu'ils sont mineurs, témoins assistés, inculpés, prévenus, accusés, condamnés ou parties civiles, lorsqu'ils bénéficient d'une ordonnance de protection en vertu de l'article 515-9 du code civil ou lorsqu'ils font l'objet de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, ainsi qu'aux personnes faisant l'objet de l'une des procédures prévues aux articles L. 222-1 à L. 222-6, L. 312-2, L. 511-1, L. 511-3-1, L. 512-1 à L. 512-4, L. 522-1, L. 522-2 et L. 552-1 à L. 552-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ou lorsqu'il est fait appel des décisions mentionnées aux articles L. 512-1 à L. 512-4 du même code.

« Devant la commission des recours des réfugiés, elle est accordée aux étrangers qui résident habituellement en France ».

Au regard de l'ensemble de ces dispositions, le Conseil constitutionnel a écarté le grief tiré de ce que le troisième alinéa l'article L. 264-2 du CASF priverait certains étrangers en situation irrégulière du droit de déposer une demande tendant à obtenir l'aide juridictionnelle. ***Ce faisant, le Conseil constitutionnel reconnaît la lecture des dispositions contestées proposée par le Secrétariat général du Gouvernement dans ses observations en défense et qui est en cohérence avec ce qu'indiquait la circulaire du 25 février 2008 précitée.***

B. Le droit au respect de la vie privée

1. La jurisprudence constitutionnelle (...)

2. L'application à l'espèce

Rappelant que le droit au respect de la vie privée résulte de l'article 2 de la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions contestées ne portent aucune atteinte au droit d'entretenir une correspondance. ***En effet, elles n'ont ni pour objet ni pour effet d'interdire aux personnes de nationalité étrangère sans domicile stable et en situation irrégulière sur le territoire français d'établir la domiciliation de leur correspondance auprès de la personne de leur choix.*** Le grief tiré de l'atteinte au droit au respect de la vie privée a donc été écarté.

V°) Textes de référence

Art. L264-1 CASF

« Pour prétendre au service des prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles, à l'exception de l'aide médicale de l'Etat mentionnée à l'article L. 251-1, ainsi qu'à la délivrance d'un titre national d'identité, à l'inscription sur les listes électorales ou à l'aide juridique, les personnes sans domicile stable doivent élire domicile soit auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale, soit auprès d'un organisme agréé à cet effet ».

Article L264-2 CASF alinéa 3 (avant entrée en vigueur le 27 mars 2014 de la loi ALUR n°2014-366)

« L'attestation d'élection de domicile ne peut être délivrée à la personne non ressortissante d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, qui n'est pas en possession d'un des titres de séjour prévus au titre Ier du livre III du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ».

Article L264-2 CASF alinéa 3 (après entrée en vigueur le 27 mars 2014 de la loi ALUR n°2014-366)

« L'attestation d'élection de domicile ne peut être délivrée à la personne non ressortissante d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, qui n'est pas en possession d'un des titres de séjour prévus au titre Ier du livre III du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, à moins qu'elle sollicite l'aide médicale de l'Etat mentionnée à l'article L. 251-1 du présent code, l'aide juridique en application des troisième ou quatrième alinéas de l'article 3 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ou l'exercice des droits civils qui lui sont reconnus par la loi ».

Article 3 de la loi n°91-647 sur l'aide juridique

« Sont admises au bénéfice de l'aide juridique les personnes physiques de nationalité française et les ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne.

Les personnes de nationalité étrangère résidant habituellement et régulièrement en France sont également admises au bénéfice de l'aide juridique.

Toutefois, l'aide juridique peut être accordée à titre exceptionnel aux personnes ne remplissant pas les conditions fixées à l'alinéa précédent, lorsque leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès.

L'aide juridique est accordée sans condition de résidence aux étrangers lorsqu'ils sont mineurs, témoins assistés, inculpés, prévenus, accusés, condamnés ou parties civiles, lorsqu'ils bénéficient d'une ordonnance de protection en vertu de l'article 515-9 du code civil ou lorsqu'ils font l'objet de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, ainsi qu'aux personnes faisant l'objet de l'une des procédures prévues aux articles L. 222-1 à L. 222-6, L. 312-2, L. 511-1, L. 511-3-1, L. 512-1 à L. 512-4, L. 522-1, L. 522-2 et L. 552-1 à L. 552-10 Cesda, ou lorsqu'il est fait appel des décisions mentionnées aux articles L. 512-1 à L. 512-4 du même code.

Devant la commission des recours des réfugiés, elle est accordée aux étrangers qui résident habituellement en France ».

Article 13 de la loi n°91-647 sur l'aide juridique

« Il est institué un bureau d'aide juridique chargé de se prononcer sur les demandes d'admission à l'aide juridique relatives aux instances portées devant les juridictions du premier et du second degré, à l'exécution de leurs décisions et aux transactions avant l'introduction de l'instance (...).

Le demandeur peut adresser sa demande au bureau du lieu de son domicile. S'il n'a pas de domicile, le demandeur peut adresser sa demande au bureau d'aide juridique établi au siège de la juridiction

dans le ressort de laquelle se trouve l'organisme qui lui a délivré une attestation d'élection de domicile dans les conditions prévues au chapitre IV du titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles. Pour les besoins de la procédure d'aide juridictionnelle, le demandeur est réputé domicilié audit organisme d'accueil ».

Circulaire DGAS/MAS/2008/70 du 25 février 2008 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable

« Exception pour les personnes étrangères en situation irrégulière qui souhaitent bénéficier de l'aide juridique. En application de l'article 3 alinéa 3 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique), l'aide juridictionnelle peut être accordée à titre exceptionnel aux personnes de nationalité étrangère qui ne résident pas de façon régulière sur le territoire français, lorsque leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès. Or, en application de l'article 13 de ladite loi, les personnes sans domicile stable peuvent déposer une demande d'aide juridictionnelle au siège de la juridiction dans le ressort de laquelle se trouve l'organisme qui lui a délivré une attestation d'élection de domicile dans les conditions prévues au chapitre IV du titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles. Par voie de conséquence, les étrangers en situation irrégulière et se trouvant sans domicile stable peuvent se voir délivrer l'attestation mentionnée à l'article L. 264-2 du CASF pour le bénéfice de l'aide juridique ».

* * *