



N° 2324

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 mars 2024.

PROPOSITION DE LOI PRÉSENTÉE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 11 DE LA CONSTITUTION

visant à réformer l'accès aux prestations sociales des étrangers,

présentée par Mesdames et Messieurs

Éric CIOTTI, Bruno RETAILLEAU, Olivier MARLEIX, Emmanuelle ANTHOINE, Thibault BAZIN, Valérie BAZIN-MALGRAS, Véronique BESSE, Anne-Laure BLIN, Sylvie BONNET, Émilie BONNIVARD, Jean-Yves BONY, Ian BOUCARD, Jean-Luc BOURGEOUX, Xavier BRETON, Hubert BRIGAND, Fabrice BRUN, Pierre CORDIER, Josiane CORNELOUP, Marie-Christine DALLOZ, Vincent DESCOEUR, Fabien DI FILIPPO, Julien DIVE, Christelle D'INTORNI, Virginie DUBY-MULLER, Francis DUBOIS, Pierre-Henri DUMONT, Nicolas FORISSIER, Jean-Jacques GAULTIER, Annie GENEVARD, Philippe GOSSELIN, Justine GRUET, Victor HABERT-DASSAULT, Meyer HABIB, Michel HERBILLON, Patrick HETZEL, Philippe JUVIN, Mansour KAMARDINE, Marc LE FUR, Véronique LOUWAGIE, Emmanuel MAQUET, Alexandra MARTIN (Alpes-Maritimes), Emmanuelle MÉNARD, Frédérique MEUNIER, Maxime MINOT, Pierre MOREL-À-L'HUISSIER, Yannick NEUDER, Jérôme NURY, Éric PAUGET, Isabelle PÉRIGAUT, Christelle PETEX, Alexandre PORTIER, Aurélien PRADIÉ, Nicolas RAY, Vincent ROLLAND, Raphaël SCHELLENBERGER, Vincent SEITLINGER, Nathalie SERRE, Michèle TABAROT, Jean-Pierre

TAITE, Jean-Louis THIÉRIOT, Isabelle VALENTIN, Pierre VATIN, Antoine VERMOREL-MARQUES, Jean-Pierre VIGIER, Alexandre VINCENDET, Stéphane VIRY, Marie-Do AESCHLIMANN, Pascal ALLIZARD, Jean-Claude ANGLARS, Jean BACCI, Jean-Pierre BANSARD, Philippe BAS, Arnaud BAZIN, Nadine BELLUROT, Catherine BELRHITI, Martine BERTHET, Étienne BLANC, Jean-Baptiste BLANC, Christine BONFANTI-DOSSAT, François BONHOMME, Michel BONNUS, Alexandra BORCHIO FONTIMP, Gilbert BOUCHET, Jean-Marc BOYER, Valérie BOYER, Max BRISSON, Christian BRUYEN, François-Noël BUFFET, Laurent BURGOA, Alain CADEC, Christian CAMBON, Agnès CANAYER, Marie-Claire CARRÈRE-GÉE, Anne CHAIN-LARCHÉ, Patrick CHAIZE, Alain CHATILLON, Guillaume CHEVROLLIER, Marta de CIDRAC, Marie-Carole CIUNTU, Pierre CUYPERS, Mathieu DARNAUD, Marc-Philippe DAUBRESSE, Patricia DEMAS, Chantal DESEYNE, Catherine DI FOLCO, Sabine DREXLER, Catherine DUMAS, Françoise DUMONT, Laurent DUPLOMB, Dominique ESTROSI SASSONE, Jacqueline EUSTACHE-BRINIO, Agnès EVREN, Gilbert FAVREAU, Christophe-André FRASSA, Laurence GARNIER, Fabien GENET, Frédérique GERBAUD, Béatrice GOSSELIN, Sylvie GOY-CHAVENT, Daniel GREMILLET, Jacques GROSPERRIN, Pascale GRUNY, Daniel GUERET, Alain HOUPERT, Jean-Raymond HUGONET, Corinne IMBERT, Micheline JACQUES, Lauriane JOSENDE, Else JOSEPH, Muriel JOURDA, Roger KAROUTCHI, Khalifé KHALIFÉ, Christian KLINGER, Marc LAMÉNIE, Florence LASSARADE, Daniel LAURENT, Antoine LEFÈVRE, Dominique de LEGGE, Ronan LE GLEUT, Henri LEROY, Stéphane LE RUDULIER, Vivette LOPEZ, Viviane MALET, Didier MANDELLI, Pauline MARTIN, Thierry MEIGNEN, Damien MICHALLET, Brigitte MICOULEAU, Alain MILON, Albéric de MONTGOLFIER, Philippe MOUILLER, Laurence MULLER-BRONN, Georges NATUREL, Anne-Marie NÉDÉLEC, Louis-Jean de NICOLAY, Sylviane NOËL, Claude NOUGEIN, Olivier PACCAUD, Jean-Jacques PANUNZI, Philippe PAUL, Jean-Gérard PAUMIER, Cyril PELLEVAT, Clément PERNOT, Cédric PERRIN, Annick PETRUS, Stéphane PIEDNOIR, Kristina PLUCHET, Rémy POINTEREAU, Sophie PRIMAS, Frédérique PUISSAT, Jean-François RAPIN, André REICHARDT, Évelyne RENAUD-GARABEDIAN, Hervé REYNAUD, Marie-Pierre RICHER, Olivier RIETMANN, Bruno ROJOUAN, Jean-Luc RUELLE, Hugues SAURY, Stéphane SAUTAREL, Michel SAVIN, Elsa SCHALCK, Bruno SIDO, Jean SOL, Laurent SOMON, Francis SZPINER, Philippe TABAROT, Sylvie VALENTE LE HIR, Anne VENTALON, Jean-Pierre VOGEL,

députés et sénateurs.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'année 2023 a été une année de tous les records pour les flux migratoires réguliers et irréguliers arrivant dans notre pays et dans l'Union européenne. L'année dernière, la France a délivré un nombre record de premiers titres de séjour, 323 260, soit une augmentation de 1,4 % par rapport à l'année 2022 selon les premiers chiffres du ministère de l'intérieur publiés le 25 janvier 2024 ⁽¹⁾. En 2023, selon les chiffres provisoires de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), près de 142 500 demandes de protection internationale ont été introduites (dont 123 400 premières demandes d'asile), en augmentation de 8,6 % par rapport à l'année 2022 ⁽²⁾. Dans le même temps, l'Agence européenne de surveillance des frontières (Frontex), a comptabilisé 380 000 entrées irrégulières dans l'Union européenne au cours de l'année 2023, en hausse de 17 % par rapport à 2022 et en hausse constante depuis 3 ans ⁽³⁾. Ces arrivées de migrants clandestins ont atteint l'année dernière leur niveau le plus élevé depuis 2016 aux frontières extérieures de l'Union européenne.

La loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, dans sa version issue des travaux parlementaires et de la commission mixte paritaire (CMP) et adoptée par le Parlement à une très large majorité le 19 décembre 2023, avait pour objectif de redonner à l'État les moyens d'entamer une reprise en main de notre politique migratoire.

Cependant, par sa décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024, le Conseil constitutionnel a censuré partiellement ou totalement 32 articles de cette loi comme étant des « cavaliers législatifs » ⁽⁴⁾.

Le Conseil constitutionnel a estimé que ces articles avaient été introduits dans la loi en méconnaissance de la procédure prévue au premier alinéa de l'article 45 de la Constitution qui dispose 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* ».

(1) [Ministère de l'Intérieur, Les chiffres 2023 \(publication annuelle parue le 25 janvier 2024\), 25/01/2024.](#)

(2) [OFPRO, Premières données de l'asile 2023, \[Chiffres provisoires\], 23/01/2024.](#)

(3) [Frontex, Significant rise in irregular border crossings in 2023, highest since 2016, 26/01/2024.](#)

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

Il juge qu’au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées, le droit d’amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s’exercer pleinement. Il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité, pour un amendement, de ne pas être dépourvu de tout lien avec l’objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ⁽⁵⁾.

Par une décision récente du 17 mars 2022, le Conseil constitutionnel a rappelé qu’il sanctionnait un « *cavalier législatif* » en cas d’absence de tout lien, même indirect, avec le texte initialement déposé ⁽⁶⁾.

Dans ce cadre, le Conseil constitutionnel a notamment censuré en tant que « *cavaliers législatifs* » les articles suivants de la loi pour contrôler l’immigration, améliorer l’intégration ⁽⁷⁾ :

– les articles 3, 4 et 5 qui modifiaient certaines conditions permettant à un étranger en situation régulière d’être rejoint, au titre du regroupement familial, par des membres de sa famille ;

– les articles 6 et 8 qui modifiaient certaines conditions relatives au lien que l’étranger doit avoir avec un ressortissant français ou un étranger titulaire de la carte de résident pour se voir délivrer un titre de séjour pour motif familial ;

– les articles 9 et 10 qui modifiaient certaines conditions de délivrance d’un titre de séjour pour un motif tenant à l’état de santé de l’étranger ;

– les articles 11, 12 et 13 qui étaient relatifs, d’une part, à certaines conditions de délivrance d’un titre de séjour pour motif d’études et, d’autre part, aux frais d’inscription des étudiants étrangers dans certains établissements d’enseignement supérieur ;

(5) [CC, décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers](#) [Non-conformité partielle], cons. 25 & [CC, décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, Loi relative aux organismes génétiquement modifiés](#), [Non-conformité partielle – effet différé], cons. 9.

(6) [CC, décision n° 2022-839 DC du 17 mars 2022, Loi visant à améliorer la protection des lanceurs d’alerte](#), [Non-conformité partielle].

(7) Voir le [communiqué de presse du Conseil constitutionnel du 25 janvier 2024](#).

– l'article 15 qui excluait les étrangers en situation irrégulière du bénéfice de la réduction tarifaire accordée en Île-de-France pour certains titres de transport aux personnes remplissant des conditions de ressources ;

– l'article 16 qui prévoyait qu'un visa de long séjour est délivré de plein droit aux ressortissants britanniques propriétaires d'une résidence secondaire en France ;

– l'article 17 qui sanctionnait notamment d'une peine d'amende délictuelle le séjour irrégulier d'un étranger majeur ;

– l'article 19 qui soumettait le bénéficiaire du droit au logement, de l'aide personnelle au logement, de l'allocation personnalisée d'autonomie et des prestations familiales pour l'étranger non ressortissant de l'Union européenne à une condition de résidence en France d'une durée d'au moins cinq ans ou d'affiliation au titre d'une activité professionnelle depuis au moins trente mois ;

– les articles 24, 25, 26 et 81 qui réformaient certaines règles du code civil relatives au droit de la nationalité ;

– les paragraphes III et IV de l'article 47 qui prévoyaient que l'aide internationale au développement doit prendre en compte le degré de coopération des États en matière de lutte contre l'immigration irrégulière ;

– l'article 67 qui modifiait les conditions d'hébergement d'urgence de certaines catégories de personnes sans abri ou en détresse.

Toutefois, conformément à la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, la censure de ces dispositions sur le fondement de la méconnaissance du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution « *ne préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles* »⁽⁸⁾. Comme l'a expliqué le Président du Conseil constitutionnel, Laurent Fabius, sur FranceInter, le 26 janvier 2024 : « *Ça ne veut pas dire que la disposition, sur le fond, nous la censurons, elle peut revenir sur le fond et à ce moment-là, nous dirons ce que nous en pensons* »⁽⁹⁾.

Les dispositions de ces articles, censurées par le Conseil constitutionnel en tant que « *cavaliers législatifs* », ont été très largement adoptées à

(8) Voir par exemple : [CC, décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, Loi d'orientation des mobilités](#), [Non-conformité partielle], point 55.

(9) [RadioFrance, Le Conseil constitutionnel n'est "pas là pour rendre des services politiques", estime Laurent Fabius, 26/01/2024](#).

l'Assemblée nationale (349 voix pour et 186 contre) ⁽¹⁰⁾ et au Sénat (214 voix pour et 114 contre) ⁽¹¹⁾ le 19 décembre 2023.

De plus, les enquêtes d'opinion ont montré qu'une très large majorité de Français était favorables à la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration dans sa version votée par le Parlement le 19 décembre 2023 avant la censure du Conseil constitutionnel ⁽¹²⁾.

Beaucoup de dispositions de la loi, censurées par le Conseil constitutionnel comme étant des « *cavaliers législatifs* », étaient soutenues par les Français comme, par exemple, le rétablissement du délit de séjour irrégulier sur notre territoire national, la fin de l'automaticité du bénéfice du droit du sol, le conditionnement à un délai de séjour régulier pour que les étrangers en situation régulière puissent bénéficier de prestations sociales non contributives, etc. ⁽¹³⁾.

Alors que le ministre de l'intérieur a annoncé publiquement que : « *le gouvernement a satisfaction et ne représentera pas de projet de loi* » ⁽¹⁴⁾ à la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 25 janvier 2024 et que les propositions de loi déposées par les groupes d'opposition reprenant les dispositions censurées en tant que « *cavaliers législatifs* » par ce même Conseil constitutionnel ont peu de chances d'être votées par le Parlement, il s'agit maintenant de rendre la parole au peuple français pour qu'il puisse se prononcer directement, par référendum, et adopter des dispositions législatives, qu'il soutient très majoritairement, et qui visent à permettre de reprendre progressivement le contrôle de notre politique migratoire de manière beaucoup plus efficace. La présente proposition de loi constitue une première étape qui devra être accompagnée par l'indispensable révision constitutionnelle proposée par Les Républicains au printemps 2023 ⁽¹⁵⁾ pour permettre à la France de retrouver la maîtrise de son destin.

Il s'agit aussi, pour les parlementaires signataires de cette proposition de loi, de remplacer l'aide médicale d'État (AME) par une aide médicale

(10) [Public Sénat, Loi immigration : le texte définitivement adopté par le Parlement, 20/12/2023.](#)

(11) [Sénat, Scrutin n° 109 - séance du 19 décembre 2023.](#)

(12) Selon un [sondage ELABE du 20 décembre 2023](#), 7 Français sur 10 (70 %) étaient satisfaits que la loi immigration ait été votée en décembre dernier. Un [sondage réalisé par Cluster 17 le 23 décembre 2023](#) indique que 50 % des Français étaient satisfaits de l'adoption de cette loi. C'est également le résultat que donne un [sondage Odoxa-Backbone Consulting pour Le Figaro](#) du 21 décembre 2023.

(13) [Etude réalisée par Odoxa-Backbone Consulting pour Le Figaro.](#) Enquête réalisée auprès d'un échantillon de Français interrogés par internet les 20 et 21 décembre 2023.

(14) [TF1, La loi immigration promulguée par le président Macron après les censures du Conseil constitutionnel, 25/01/2024.](#)

(15) [Proposition de loi constitutionnelle relative à la souveraineté de la France, à la nationalité, à l'immigration et à l'asile, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juin 2023.](#)

d'urgence (AMU) comme s'y était engagée l'ancienne Première ministre Élisabeth Borne dans un courrier au Président du Sénat, Gérard Larcher, en date du 18 décembre 2023 : « (...) *je souhaite vous informer que j'ai demandé aux ministres concernés de préparer les évolutions réglementaires ou législatives qui permettront d'engager une réforme de l'AME. Comme vous l'avez souhaité, les parlementaires seront pleinement associés à ces travaux. Les évolutions nécessaires devront être engagées en début d'année 2024* »⁽¹⁶⁾.

Cet engagement gouvernemental envers la représentation nationale a été remis en cause par le nouveau Premier ministre, Gabriel Attal, dans son discours de politique générale du 30 janvier 2024 : « *Je tiendrai l'engagement de ma prédécesseure de réformer l'aide médicale d'État. Nous le ferons avant l'été par voie réglementaire, avec une base qui est connue : le rapport Evin – Stefanini* »⁽¹⁷⁾. En excluant par principe de réformer l'aide médicale d'État (AME) par la voie législative, le Premier ministre est bien revenu sur l'engagement de sa prédécesseure. De plus, si certaines propositions du rapport « *Evin – Stefanini* »⁽¹⁸⁾ impliquent des modifications réglementaires, d'autres nécessitent une intervention du législateur pour être mises en place. À titre d'exemple, la proposition qui consiste à retirer du droit à l'AME les personnes frappées de mesures d'éloignement pour motif d'ordre public implique une modification de l'article L. 251-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF), article relatif aux conditions d'attribution de l'AME.

Rappelons que le nombre de bénéficiaires de l'AME est passé de 155 000 en 2004 à plus de 400 000 en 2022⁽¹⁹⁾. Les dépenses liées à l'AME s'élevaient à un peu plus de 500 millions d'euros en 2009, elles atteignaient pratiquement un milliard d'euros en 2022 (c'est ce que montrent les tableaux et les graphiques ci-dessous extraits du rapport « *Evin – Stefanini* » de décembre 2023 cité par le Premier ministre dans son discours de politique générale⁽²⁰⁾) :

(16) [Le Figaro, Immigration : dans une lettre à Gérard Larcher, Elisabeth Borne annonce une réforme de l'Aide médicale d'État, 18/12/2023.](#)

(17) [Déclaration de politique générale du Premier ministre, 30/01/2024.](#)

(18) [Rapport sur l'aide médicale d'État \(AME\), établi par Claude Evin \(ancien ministre\) et Patrick Stefanini \(conseiller d'État honoraire\), avec l'appui de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des affaires sociales, décembre 2023.](#)

(19) [Bleu budgétaire de la mission « Santé » - Projet de loi de finances \(PLF\) pour 2024.](#)

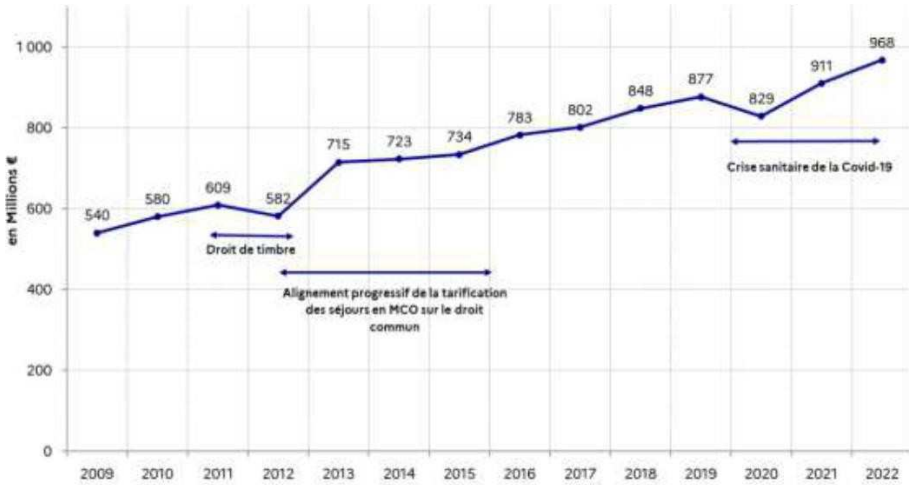
(20) [Rapport sur l'aide médicale d'État \(AME\), établi par Claude Evin \(ancien ministre\) et Patrick Stefanini \(conseiller d'État honoraire\), avec l'appui de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des affaires sociales, décembre 2023, page 49/106.](#)

Tableau 1 : évolutions 2015/2023 accélération du nombre de bénéficiaires

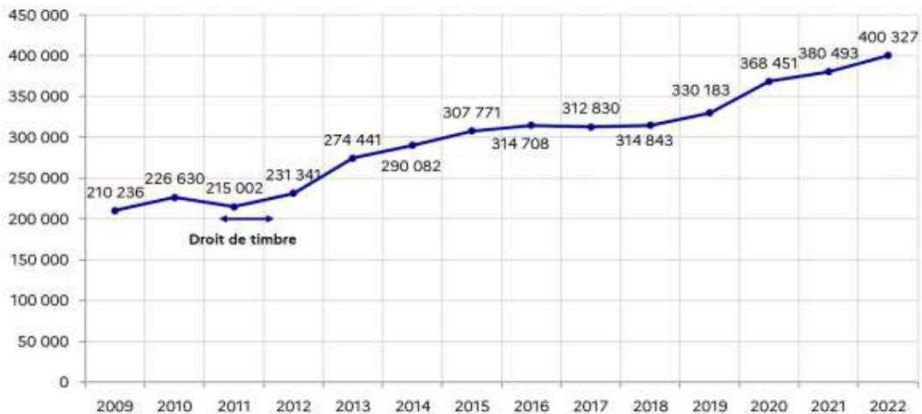
	fin-2015	fin-2016	fin-2017	fin-2018	fin-2019	fin-2020	fin-2021	fin-2022	mi-2023	fin-2023
Bénéficiaires	316.314	311.310	315.835	318.106	334.546	382.899	380.762	411.364	439.006	466.000
Variations	nd	-1,6 %	+1,5 %	+0,7 %	+5,2 %	+14,5 %	-0,6 %	+8,0 %	+6,2 %	+13,5 %

Source : tableau mission – chiffres source CNAM – chiffres 2023 extrapolés linéairement du second trimestre

Évolution des dépenses consacrées à l'AME entre 2009 et 2022



Évolution du nombre moyen de bénéficiaires de l'AME entre 2009 et 2022



Pour redonner directement la parole au peuple français, les auteurs de la présente proposition de loi ont décidé d'enclencher la procédure dite du « référendum d'initiative partagée » (RIP), instituée par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 ⁽²¹⁾, sous l'impulsion du Président Nicolas Sarkozy, procédure telle qu'elle est régie par les troisième à sixième alinéas de l'article 11 de la Constitution ⁽²²⁾ et précisée par la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution.

Il s'agit de la 6^e initiative mettant en œuvre cette procédure après :

1. la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris (texte enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 avril 2019) ;

2. la proposition de loi de programmation pour garantir un accès universel à un service public hospitalier de qualité (texte enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juillet 2021) ;

3. la proposition de loi portant création d'une contribution additionnelle sur les bénéfices exceptionnels des grandes entreprises (texte enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 décembre 2022) ;

4. la proposition de loi visant à affirmer que l'âge légal de départ à la retraite ne peut être fixé au-delà de 62 ans (texte enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 mars 2023) ;

5. la proposition de loi visant à interdire un âge légal de départ à la retraite supérieur à 62 ans (texte enregistré à la Présidence du Sénat le 13 avril 2023).

À ce jour, aucun référendum d'initiative partagée (RIP), n'a encore pu être organisé.

(21) [Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.](#)

(22) Ces alinéas prévoient que : « Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an. / Les conditions de sa présentation et celles dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions de l'alinéa précédent sont déterminées par une loi organique. / Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République la soumet au référendum. / Lorsque la proposition de loi n'est pas adoptée par le peuple français, aucune nouvelle proposition de référendum portant sur le même sujet ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant la date du scrutin ».

La présente proposition de loi est présentée, conformément aux dispositions constitutionnelles précitées, par **au moins un cinquième des parlementaires, soit 185 sur 925 députés et sénateurs confondus** (577 députés et 348 sénateurs).

La présente proposition doit être soumise au contrôle du Conseil constitutionnel, contrôle mentionné au 4ème 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 la présente proposition :

– rassemble le nombre de parlementaires requis (1° de l'article 45-2 de l'ordonnance précitée) ;

– 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° de l'article 45-2 de l'ordonnance précitée) ;

– n'a pas pour objet l'abrogation d'une disposition législative « *promulguée* » depuis moins d'un an (2° de l'article 45-2 de l'ordonnance précitée) ;

– 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° de l'article 45-2 de l'ordonnance précitée) ;

– enfin, le Conseil s'assure « *qu'aucune disposition de la proposition de loi n'est contraire à la Constitution* » (3° de l'article 45-3 de l'ordonnance précitée).

En ce qui concerne le respect du domaine référendaire fixé au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a, par exemple, 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* » ⁽²³⁾.

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 référendaire ⁽²⁴⁾.

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* » ⁽²⁵⁾. 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* » ⁽²⁶⁾.

Alors que, dans la rédaction originelle de la Constitution, le premier alinéa de son article 11 n'autorisait l'organisation d'un référendum que sur les projets de loi « *portant sur l'organisation des pouvoirs publics, comportant approbation d'un accord de Communauté ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions* », la loi constitutionnelle du 4 août 1995 a étendu son champ aux projets de loi portant « *sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation et aux services publics qui y concourent* », avant que la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 y ajoute les réformes relatives à la politique « *environnementale* » et instaure la procédure dite du référendum d'initiative partagée.

(23) 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.

(24) 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.

(25) 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.

(26) [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.

Les auteurs de la présente proposition de loi ont uniquement repris des dispositions de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration dans sa version votée par le Parlement le 19 décembre 2023 ou dans sa version votée par le Sénat, en première lecture, le 14 novembre 2023 qui **relèvent de la notion de réforme relative à la politique sociale de la nation au sens du premier alinéa de l'article 11 de la Constitution**. Il en va ainsi, par exemple, de la conditionnalité du versement des aides sociales non contributives à des étrangers en situation régulière à une durée minimum de présence régulière sur le territoire national et de la transformation de l'aide médicale d'État (AME) en aide médicale d'urgence (AMU).

Il s'agit bien d'une réforme sociale d'une envergure suffisante au sens de la jurisprudence précitée du Conseil constitutionnel puisque la mesure de remplacement de l'aide médicale d'État (AME) par l'aide médicale d'urgence (AMU) concerne des dépenses publiques très importantes. En effet, le poids financier de l'AME est en forte croissance depuis de nombreuses années : il est passé de 904 millions d'euros en 2018 ⁽²⁷⁾ à 1,078 milliard d'euros en loi de finances pour 2022 à 1,21 milliard d'euros dans le projet de loi de finances pour 2023 ⁽²⁸⁾. Le recentrage de l'AME sur les soins urgents était d'ailleurs une préconisation d'un rapport parlementaire ⁽²⁹⁾ et de M. Patrick Stefanini lui-même ⁽³⁰⁾. Les Républicains évaluaient les économies annuelles pour les finances publiques de cette réforme à environ 700 millions d'euros ⁽³¹⁾.

En ce qui concerne la mise en place d'une condition de durée de résidence en situation régulière sur le territoire national pour obtenir le versement d'aides sociales non contributives. Cette mesure générera également des économies significatives pour les finances publiques ⁽³²⁾. Il

(27) [Inspection générale des finances \(IGF\), Inspection général des affaires sociales \(IGAS\), L'aide médicale d'État : diagnostic et propositions, octobre 2019, page 6/204](#)

(28) [Inspection générale des finances \(IGF\), Inspection général des affaires sociales \(IGAS\), L'aide médicale d'État : diagnostic et propositions, octobre 2019, page 6/204](#)

(29) [Projet de loi de finances pour 2023 : Santé Rapports législatifs Rapport général n° 115 \(2022-2023\), tome III, annexe 28, déposé le 17 novembre 2022](#)

(30) [Assemblée nationale, Rapport d'information par la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur l'évaluation du coût des soins dispensés aux étrangers en situation irrégulière et présenté par Mme Véronique Louwagie, rapporteure spéciale, 17 mai 2023](#)

(31) « (...) la ministre de la Santé, Mme Buzyn avait écarté toute hypothèse tendant à réduire le panier de soins auquel donne gratuitement accès l'AME. C'est bien pourtant ce qu'il faudrait faire en prenant exemple sur nos voisins européens et en réduisant le champ de l'AME aux seules urgences et aux maladies contagieuses. (...) » (Patrick Stefanini, Immigration, Robert Laffont, 2020, pages 280 et 281).

(32) D'après la fondation IFRAP, : « On peut donc estimer que les prestations "nationales" versées aux étrangers réguliers entre 6 et 7 milliards d'euros » ([Fondation IFRAP, Etrangers en situation régulière : Les conditions pour toucher des aides sociales, 17 juillet 2023](#)).

s'agit par conséquent d'une véritable réforme sociale au sens de la jurisprudence précitée du Conseil constitutionnel.

L'**article 1^{er}** de la présente proposition de loi reprend les dispositions de l'article 19 de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration dans sa version votée par le Parlement le 19 décembre 2023. Cet article instaure une condition de durée de résidence pour le versement de certaines prestations sociales et familiales non contributives à des étrangers qui se trouvent, en France, en situation régulière. Ces dispositions concernent des personnes étrangères résidant légalement dans notre pays, parfois depuis plusieurs années.

L'**article 2** de la présente proposition de loi substitue à l'aide médicale d'État (AME) une nouvelle « *aide médicale d'urgence* » (AMU) recentrée sur la prise en charge de la prophylaxie et du traitement des maladies graves et des douleurs aiguës, des soins liés à la grossesse, des vaccinations réglementaires et des examens de médecine préventive. Cet article reprend les dispositions de l'article 1er I de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration dans sa version votée par le Sénat en première lecture le 14 novembre 2023 ⁽³³⁾.

L'**article 3** de cette proposition de loi reprend l'article 15 de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration dans sa version votée par le Parlement le 19 décembre 2023 et 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.

L'**article 4** vise à intégrer les **centres provisoires d'hébergement (CPH), des centres d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) et des centres d'accueil et d'examen des situations administratives (CAES) dans le décompte des logements sociaux par commune prévu par la loi « SRU »**. Il reprend les dispositions de l'article 68 de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, dans sa version votée par le Parlement le 19 décembre 2023.

L'**article 5** prévoit l'**impossibilité du maintien, sauf décision motivée de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), des personnes déboutées du droit d'asile dans un hébergement accordé au titre du dispositif national d'accueil**. Il reprend les dispositions de

(33) [Sénat, Projets de loi, Immigration et intégration, texte n° 19 \(2023-2024\) adopté par le Sénat le 14 novembre 2023.](#)

l'article 69 de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, dans sa version votée par le Parlement le 19 décembre 2023.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① I. – Le code de la construction et de l’habitation est ainsi modifié :
- ② 1° Après le premier alinéa de l’article L. 300-1, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Pour bénéficier du droit mentionné au premier alinéa, l’étranger non ressortissant de l’Union européenne doit résider en France depuis au moins cinq ans au sens de l’article L. 111-2-3 du code de la sécurité sociale ou justifier d’une durée d’affiliation d’au moins trente mois au titre d’une activité professionnelle en France au sens de l’article L. 111-2-2 du même code. Cette condition n’est pas applicable aux réfugiés, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux apatrides et aux étrangers titulaires de la carte de résident. » ;
- ④ 2° Au 2° du I de l’article L. 822-2, le mot : « deux » est remplacé par le mot : « quatre ».
- ⑤ II. – L’article L. 512-2 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :
- ⑥ 1° Après le mot : « suisse, », la fin du deuxième alinéa est ainsi rédigée : « sous réserve qu’ils respectent les conditions suivantes : » ;
- ⑦ 2° Après le même deuxième alinéa, sont insérés des 1° et 2° ainsi rédigés :
- ⑧ « 1° Être titulaire d’un titre exigé d’eux en application soit de dispositions législatives ou réglementaires, soit de traités ou accords internationaux pour résider régulièrement en France ;
- ⑨ « 2° Pour le bénéfice des prestations mentionnées à l’article L. 511-1, à l’exception des 5° et 8°, résider en France depuis au moins cinq ans au sens de l’article L. 111-2-3 ou justifier d’une durée d’affiliation d’au moins trente mois au titre d’une activité professionnelle en France au sens de l’article L. 111-2-2. Cette condition n’est pas applicable aux réfugiés, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux apatrides et aux étrangers titulaires de la carte de résident. Cette condition ne s’applique pas pour le bénéfice des aides personnelles au logement mentionnées à l’article L. 821-1 du code de la construction et de l’habitation si l’étranger dispose d’un visa d’étudiant ou s’il justifie d’une durée d’affiliation d’au moins trois mois au

titre d'une activité professionnelle en France au sens de l'article L. 111-2-2 du présent code. »

- ⑩ III. – L'article L. 232-1 du code de l'action sociale et des familles est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑪ « Pour bénéficier de l'allocation mentionnée au premier alinéa, l'étranger non ressortissant de l'Union européenne doit résider en France depuis au moins cinq ans au sens de l'article L. 111-2-3 du code de la sécurité sociale ou justifier d'une durée d'affiliation d'au moins trente mois au titre d'une activité professionnelle en France au sens de l'article L. 111-2-2 du même code. Cette condition n'est pas applicable aux réfugiés, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux apatrides et aux étrangers titulaires de la carte de résident. »
- ⑫ IV. – Le présent article s'applique aux demandes de prestations ou allocations déposées à compter de la promulgation de la présente loi.

Article 2

- ① I. – Le code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :
- ② 1° À la fin du 3° de l'article L. 111-2, au 2° de l'article L. 121-7, au second alinéa de l'article L. 132-1 et au dernier alinéa de l'article L. 264-2, les mots : « de l'État » sont remplacés par les mots : « d'urgence » ;
- ③ 2° Le titre V du livre II est ainsi modifié :
- ④ a) Le chapitre I^{er} est ainsi rédigé :
- ⑤ « *CHAPITRE I^{ER}*
- ⑥ « *Aide médicale d'urgence*
- ⑦ « *Art. L. 251-I.* – Tout étranger résidant en France sans remplir la condition de régularité mentionnée à l'article L. 160-1 du code de la sécurité sociale depuis plus de trois mois et dont les ressources ne dépassent pas le plafond mentionné au 1° de l'article L. 861-1 du même code a droit, pour lui-même et les personnes à sa charge, à l'aide médicale d'urgence, sous réserve, s'il est majeur, de s'être acquitté, à son propre titre et au titre des personnes majeures à sa charge, d'un droit annuel dont le montant est fixé par décret.

- ⑧ « En outre, toute personne qui, ne résidant pas en France, est présente sur le territoire français, et dont l'état de santé le justifie, peut, par décision individuelle prise par le ministre chargé de l'action sociale, bénéficier de l'aide médicale d'urgence dans les conditions prévues à l'article L. 251-2 du présent code. Dans ce cas, la prise en charge des dépenses mentionnées au même article L. 251-2 peut être partielle.
- ⑨ « De même, toute personne gardée à vue sur le territoire français, qu'elle réside ou non en France, peut, si son état de santé le justifie, bénéficier de l'aide médicale d'urgence, dans des conditions définies par décret.
- ⑩ « Chaque année, un rapport présente au Parlement l'activité réalisée au titre du présent chapitre par les organismes d'assurance maladie, son coût ainsi que les données générales recueillies en matière de santé publique.
- ⑪ « *Art. L. 251-2. – I. –* La prise en charge, assortie de la dispense d'avance des frais, concerne :
- ⑫ « 1° La prophylaxie et le traitement des maladies graves et les soins urgents dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l'état de santé de la personne ou d'un enfant à naître ;
- ⑬ « 2° Les soins liés à la grossesse et ses suites ;
- ⑭ « 3° Les vaccinations réglementaires ;
- ⑮ « 4° Les examens de médecine préventive.
- ⑯ « II. – La prise en charge est subordonnée, lors de la délivrance de médicaments appartenant à un groupe générique tel que défini à l'article L. 5121-1 du code de la santé publique, à l'acceptation par les personnes mentionnées à l'article L. 251-1 du présent code d'un médicament générique, sauf :
- ⑰ « 1° Dans les groupes génériques soumis au tarif forfaitaire de responsabilité défini à l'article L. 162-16 du code de la sécurité sociale ;
- ⑱ « 2° Lorsqu'il existe des médicaments génériques commercialisés dans le groupe dont le prix est supérieur ou égal à celui du princeps ;
- ⑲ « 3° Dans le cas prévu au deuxième alinéa du II de l'article L. 5125-23 du code de la santé publique.

- ⑳ « *Art. L. 251-3.* – Sauf disposition contraire, les modalités d’application du présent chapitre sont déterminées par décret en Conseil d’État. » ;
- ㉑ *b)* L’article L. 252-1 est ainsi modifié :
- ㉒ – à la première phrase du premier alinéa, la première occurrence des mots : « de l’État » est remplacée par les mots : « d’urgence » ;
- ㉓ – au troisième alinéa, la seconde occurrence des mots : « de l’État » est remplacée par les mots : « d’urgence » ;
- ㉔ – au dernier alinéa, la première occurrence des mots : « de l’État » est remplacée par les mots : « d’urgence » ;
- ㉕ *c)* À l’article L. 252-2, les mots : « de l’État » sont remplacés par les mots : « d’urgence » ;
- ㉖ *d)* Au premier alinéa de l’article L. 252-3, la première occurrence des mots : « de l’État » est remplacée par les mots : « d’urgence » ;
- ㉗ *e)* À la première et à la seconde phrase de l’article L. 253-1, les mots : « de l’État » sont remplacés par les mots : « d’urgence » ;
- ㉘ *f)* À la première phrase de l’article L. 254-1, les mots : « de l’État » sont remplacés par les mots : « d’urgence ».
- ㉙ II. – Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :
- ㉚ 1° Au 1° du I et à la seconde phrase du premier alinéa du III de l’article L. 114-17-1, les mots : « de l’État » sont remplacés par les mots : « d’urgence » ;
- ㉛ 2° Au 3° du III de l’article L. 162-20-1 et à l’article L. 174-20, les mots : « de l’État » sont remplacés par les mots : « d’urgence ».

Article 3

- ① L’article L. 1113-1 du code des transports est ainsi modifié :
- ② 1° Au début, est ajoutée la mention : « I. – » ;
- ③ 2° À la première phrase, les mots : « du 1° » sont supprimés ;
- ④ 3° Il est ajouté un II ainsi rédigé :

- ⑤ « II. – Les personnes ne résidant pas sur le territoire français de manière régulière au regard de la législation sur le séjour des étrangers en France ne peuvent bénéficier de la réduction tarifaire prévue au I du présent article. »

Article 4

Après la première occurrence du mot : « sociale », la fin de la première phrase du 4° du IV de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigée : « , des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, des centres provisoires d'hébergement mentionnés aux articles L. 345-1, L. 348-1 et L. 349-1 du code de l'action sociale et des familles, des centres d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile et des structures d'accueil des étrangers qui ne disposent pas d'un hébergement stable et qui manifestent le souhait de déposer une demande d'asile. »

Article 5

- ① Le titre V du livre V du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 551-12 est ainsi modifié :
- ③ a) Les mots : « et les personnes ayant fait l'objet d'une décision de rejet définitive » sont supprimés ;
- ④ b) Est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « Sauf décision motivée de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, les personnes ayant fait l'objet d'une décision de rejet définitive de leur demande d'asile ne peuvent pas s'y maintenir. » ;
- ⑤ 2° Les deux premiers alinéas de l'article L. 552-15 sont remplacés par trois alinéas ainsi rédigés :
- ⑥ « L'autorité administrative compétente ou le gestionnaire du lieu d'hébergement saisit le juge, après mise en demeure restée infructueuse, afin qu'il soit enjoint à l'occupant d'un lieu d'hébergement pour demandeurs d'asile de l'évacuer :
- ⑦ « 1° Lorsqu'il est mis fin à l'hébergement dans les conditions prévues aux articles L. 551-11 à L. 551-14 ;
- ⑧ « 2° En cas de comportement violent ou de manquements graves au règlement du lieu d'hébergement. »

