

**Décision n° 2013-347 QPC du 11 octobre 2013**

*M. Karamoko F.*

*(Élection de domicile des étrangers en situation irrégulière  
sans domicile stable)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 17 juillet 2013 par le Conseil d'État (décision n° 368081 du 17 juillet 2013) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Karamoko F., portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du troisième alinéa de l'article L. 264-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

Dans sa décision n° 2013-347 QPC du 11 octobre 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

**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 de l'article L. 264-1 du CASF, « *pour prétendre au service des prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles, à l'exception de l'aide médicale de l'État 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* ».

Les prestations concernées sont les suivantes :

- l'ensemble des prestations légales versées par les caisses d'allocations familiales, à savoir les prestations familiales (notamment l'allocation de

parent isolé), le revenu de solidarité active, l'allocation aux adultes handicapés, la prime de retour à l'emploi ;

- les prestations versées au titre de la vieillesse ;
- l'affiliation à un régime de sécurité sociale et la couverture maladie universelle complémentaire ;
- les allocations versées par Pôle emploi - telle l'allocation d'aide au retour à l'emploi.

Ne sont en revanche pas subordonnées à l'élection de domicile de droit commun :

- l'aide médicale d'État (article L. 252-2 du CASF) : les étrangers en situation irrégulière doivent également élire domicile, mais les centres communaux d'action sociale (CCAS) ont obligation de procéder aux domiciliations des personnes sans domicile fixe, en habitat mobile ou précaire ;
- les prestations sociales facultatives versées par les départements, communes ou organismes de sécurité sociale qui déterminent librement les conditions d'accès à ces 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 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). D'après l'article L. 311-1 du CESEDA, *« sous réserve des dispositions de l'article L. 121-1 ou des stipulations d'un accord international, tout étranger âgé de plus de dix-huit ans qui souhaite séjourner en France doit, après l'expiration d'un délai de trois mois depuis son entrée en France, être muni d'une carte de séjour »*.

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 »*<sup>1</sup>. C'est cette disposition qui est contestée en l'espèce.

---

<sup>1</sup> Séance du 21 février 2007, J.O. Débats, Assemblée nationale (discussion de l'amendement n° 131 à l'article 6M).

## **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 13<sup>2</sup> 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

---

<sup>2</sup> « *Il est institué un bureau d’aide juridictionnelle chargé de se prononcer sur les demandes d’admission à l’aide juridictionnelle 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.*

*Ce bureau est établi au siège de chaque tribunal de grande instance.*

*S’il y a lieu, le bureau comporte, outre la section statuant sur les demandes portées devant les juridictions de première instance de l’ordre judiciaire ou la cour d’assises :*

*- une section chargée d’examiner les demandes relatives aux affaires portées devant le tribunal administratif et les autres juridictions administratives statuant en premier ressort ;*

*- une section chargée d’examiner les demandes relatives aux affaires portées devant la cour d’appel ;*

*- une section chargée d’examiner les demandes relatives aux affaires portées devant la cour administrative d’appel et les autres juridictions administratives statuant à charge de recours devant le Conseil d’État.*

*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 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. Pour les besoins de la procédure d’aide juridictionnelle, le demandeur est réputé domicilié audit organisme d’accueil ».*

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 de demande d'aide juridictionnelle 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 »*<sup>3</sup>.

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.*

---

<sup>3</sup> Séance du 21 février 2007, J.O. Débats, Assemblée nationale.

*« 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

Le Conseil constitutionnel juge de manière constante qu'il résulte de l'article 16 de la Déclaration de 1789, « *qu'il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction* »<sup>4</sup>.

Le droit à l'aide juridictionnelle n'a pas valeur constitutionnelle en tant que tel. Le Conseil constitutionnel a toutefois implicitement reconnu un lien entre la faculté de bénéficier d'une aide juridictionnelle et l'absence d'atteinte substantielle aux droits des personnes à un recours effectif. L'aide juridictionnelle est l'une des garanties à l'aune desquelles le respect du droit à un recours peut être apprécié.

Ainsi, s'agissant du droit des étrangers à l'aide juridictionnelle, le Conseil a jugé dans sa décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011 sur la loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité : « *l'aide juridictionnelle peut être sollicitée par tout étranger déposant une première demande d'asile ; (...) elle peut également l'être dans le cadre d'un réexamen de sa demande dès lors qu'il n'a pas bénéficié de cette aide pour le dépôt de sa première demande ; (...) les dispositions contestées, qui donnent ainsi à l'étranger la garantie qu'il sera entendu une fois par la Cour nationale du droit d'asile avec l'assistance d'un avocat, ne méconnaissent pas le droit au recours effectif devant une juridiction* » (cons. 88).

#### 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.

---

<sup>4</sup> Décision n° 2011-198 QPC du 25 novembre 2011, *M. Albin R. (Droits de plaidoirie)*, cons. 3. Voir aussi, dans une formulation un peu différente, la décision n° 2010-19/27 QPC du 30 juillet 2010, *Époux P. et autres (Perquisitions fiscales)*, cons. 9.

Réitérant son considérant de principe, selon lequel : « *aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; qu'il résulte de cette disposition qu'il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction »* (cons. 3), 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**

Le Conseil constitutionnel juge que la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration de 1789 « implique le respect de la vie privée »<sup>5</sup> et figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit qui peuvent, par suite, être invoqués en matière de QPC<sup>6</sup>.

La notion de « vie privée » est entendue par le Conseil constitutionnel de façon classique comme la sphère d'intimité de chacun. Le champ d'application de cette notion est donc restrictif. Le Conseil juge qu'il appartient au législateur d'assurer « la conciliation entre le respect de la vie privée et d'autres exigences constitutionnelles, telles que la recherche des auteurs d'infractions et la prévention d'atteintes à l'ordre public »<sup>7</sup>.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le droit au respect de la vie privée en lien avec le droit des étrangers est abondante, s'appliquant par exemple :

- à la protection du secret médical, notamment à l'égard des étrangers en matière de délivrance de titres de séjour<sup>8</sup> ;
- aux dispositions relatives au regroupement familial ou à la délivrance des titres de séjour<sup>9</sup> ;
- aux conditions de contestation par le procureur de la République de l'acquisition de la nationalité française par mariage<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> Voir notamment les décisions n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, cons. 45 ; n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, cons. 75 ; n° 2010-604 DC du 25 février 2010, *Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*, cons. 21.

<sup>6</sup> Décision n° 2010-25 QPC du 16 septembre 2010, *M. Jean Victor C. (Fichier empreintes génétiques)*, cons. 6 et 16.

<sup>7</sup> Décision n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012, *M. Jean-Claude G. (Procédure de dessaisissement d'armes)*, cons. 3.

<sup>8</sup> Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, cons. 34 à 36.

<sup>9</sup> Décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997 *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration*, cons. 44 et 45.

<sup>10</sup> Décision n° 2012-227 QPC du 30 mars 2012, *M. Omar S. (Conditions de contestation par le procureur de la République de l'acquisition de la nationalité par mariage)*.



Le droit à la vie privée, et particulièrement celui des étrangers, doit ainsi être concilié avec les exigences de la protection de l'ordre public, objectif à valeur 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.

Constatant qu'aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit n'était méconnu, le Conseil constitutionnel a déclaré le troisième alinéa de l'article L. 264-2 du CASF conforme à la Constitution.