



HAL
open science

Garanties en matière de droits sociaux - garantie des droits et stabilité de la résidence

Caterina Severino

► **To cite this version:**

Caterina Severino. Garanties en matière de droits sociaux - garantie des droits et stabilité de la résidence. *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, 2021, 36, pp.1060-1064. hal-03974769

HAL Id: hal-03974769

<https://hal.science/hal-03974769v1>

Submitted on 18 Mar 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

DROIT CONSTITUTIONNEL DES LIBERTES

Etrangers – Droit au logement – Inscription au registre de la commune de résidence

Garantie des droits et stabilité de la résidence : la Cour constitutionnelle donne un signal fort aux législateurs (national et régionaux) et assure une protection effective des droits et libertés

L'année 2020 a donné à la Cour constitutionnelle italienne l'occasion de rendre deux décisions importantes en matière de protection des droits fondamentaux des étrangers en situation régulière : les *sentenze* n° 44/2020 et n° 186/2020¹.

Ces deux décisions, malgré les différences importantes entre les cas d'espèce et entre les normes soumises au contrôle de constitutionnalité, ont en commun deux aspects : d'une part, le fait que les normes examinées établissent un lien entre la stabilité de la résidence sur le territoire et le bénéfice de certains droits ou prestations sociales, et, d'autre part, l'orientation jurisprudentielle de la Cour visant à censurer ce lien. En effet, dans les deux affaires, la Cour constitutionnelle a adopté une orientation jurisprudentielle tendant à protéger les droits fondamentaux des personnes concernées par les dispositions examinées, en déconnectant la possibilité de bénéficier de ces droits fondamentaux de la condition de la stabilité et de la durée de la résidence.

1. Le droit au logement, un droit fondamental indépendant de la résidence de longue durée sur le territoire régional

Dans la première affaire, jugée par l'arrêt n° 44/2020, la Cour constitutionnelle a déclaré contraire à la Constitution l'art. 7 de la loi régionale de la région Lombardie² qui soumettait la possibilité d'accéder aux logements sociaux - mis à disposition par l'administration publique régionale (et communale) pour les personnes les plus démunies - à la condition de résider officiellement (c'est-à-dire d'être inscrit au registre de la commune de résidence appelé *anagrafe*) ou de travailler de manière continue dans la région Lombardie depuis au moins cinq ans, durant la période précédant la date de présentation de la demande. Sans le dire expressément³, cette norme, tout comme tant d'autres³ qui se sont succédé depuis une quinzaine d'années au sein de diverses législations régionales italiennes, visait en premier lieu à exclure du bénéfice des logements sociaux les étrangers, afin de faire obstacle à ce que ces personnes s'installent de manière durable sur le territoire régional. Et depuis une quinzaine d'années justement, la Cour constitutionnelle a été saisie à de nombreuses reprises de la conformité à la Constitution (en particulier à son art. 3 qui consacre le principe d'égalité) de ce type de législations régionales, qui visent de manière explicite ou implicite les étrangers, et qui

¹ Cour const., *sent.* n° 44 du 9 mars 2020 et *sent.* n° 186 du 31 juillet 2020.

² Loi de la Région Lombardie du 8 juillet 2016 n. 16 art. 22 al. 1 lett. b).

³ En sens, de manière fort critique, M. GORLANI, « Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo », *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020, p. 355 (note 5) in : www.forumcostituzionale.it.

soumettent le bénéficiaire de prestations sociales (telles que celles liées aux services de transport, d'accès à l'instruction, à la santé, à l'habitation etc.) à des critères basés sur la durée de la résidence.

Or, jusqu'à l'arrêt n° 44, la jurisprudence de la Cour avait été plutôt oscillante, car elle avait, certes, veillé à protéger le principe d'égalité et les droits sociaux des personnes dans le besoin souhaitant accéder à ces prestations, mais avait également tenu compte des exigences exprimées par l'administration, en termes d'efficacité de l'action administrative et de préservation des ressources disponibles, suivant l'idée selon laquelle il est inutile de dépenser des ressources et des énergies au sein des administrations locales pour attribuer des prestations sociales à des personnes qui ne résident que pour une courte période sur le territoire de la région⁴.

L'arrêt n° 44 marque un véritable tournant dans la jurisprudence de la Cour dans ce domaine, car dans celui-ci elle décide pour la première fois de manière nette de l'inconstitutionnalité de la disposition attaquée, par une motivation très explicite, en se fondant sur le principe d'égalité de traitement (art. 3 C.) ainsi que sur le droit au logement, droit fondamental découlant des articles 3 et 47 de la Constitution⁵.

Pour la Cour constitutionnelle, la condition de la résidence de longue durée sur le territoire régional, établie par la disposition attaquée afin de pouvoir bénéficier d'un logement social, crée une inégalité de traitement injustifiée entre ceux qui ont résidé depuis cinq ans dans la région et ceux qui ne remplissent pas cette condition, inégalité non seulement sur le plan formel, mais aussi sur le plan substantiel, car « la condition mise en place contredit la fonction même des logements sociaux, en créant un seuil rigide qui conduit à nier l'accès à l'habitation de la personne, indépendamment de toute évaluation quant à la situation de besoin dans laquelle elle peut se trouver »⁶. La disposition est donc, selon la Cour, en contradiction avec le but poursuivi par la loi sur les logements sociaux, qui est précisément celui d'attribuer un toit en priorité aux personnes se trouvant dans des situations de précarité et de besoin. La Cour réfute l'argument selon lequel la condition de résidence de longue durée pendant la période qui précède la demande est un indice de stabilité *pro futuro* de la personne sur le même territoire. Certes, la stabilité de la résidence peut rentrer en ligne de compte dans l'évaluation d'ensemble que l'administration doit accomplir lors de l'attribution du logement, elle peut même faire partie des critères visant à établir un classement parmi les demandeurs et des priorités dans l'attribution des logements sociaux dans les communes, mais en aucun cas elle ne peut constituer la *conditio sine qua non* pour pouvoir accéder au logement social.

⁴ Sur cette abondante jurisprudence de la Cour constitutionnelle, son évolution, ses principales étapes, v. notamment F. CORVAJA, « Finale di partita. L'incostituzionalità dei requisiti di lungo-residenza previsti dalle leggi regionali quali condizioni di accesso alle prestazioni sociali », *Osservatorio costituzionale*, 6/2020 (in <https://www.osservatorioaic.it/it/osservatorio/ultimi-contributi-pubblicati/fabio-corvaja>).

⁵ Rappelons ici que l'art. 47 de la Constitution italienne dispose : « La République encourage et protège l'épargne sous toutes ses formes ; elle réglemente, coordonne et contrôle l'exercice du crédit.

Elle favorise l'accès de l'épargne populaire à la propriété du logement, à la propriété des terres par ceux qui les cultivent et à l'actionnariat direct et indirect dans les grandes entreprises de production du pays ».

⁶ Cour const., *sent.* n° 44/2020, pt. en droit 3.

Il faut enfin relever, dans cette décision, l'affirmation nette faite par la Cour sur le droit au logement : selon elle, ce droit « fait partie des conditions essentielles caractérisant la socialité, à laquelle se conforme l'Etat démocratique voulu par la Constitution », c'est un droit que « l'Etat a le devoir de garantir » et qui « bien qu'il ne soit pas prévu de façon expresse par la Constitution [...], doit être considéré comme étant inclus dans le catalogue des droits inviolables »⁷.

La Cour constitutionnelle lance ainsi un signal fort aux législateurs régionaux pour la mise en œuvre des politiques publiques futures concernant, non seulement, les logements sociaux, mais aussi, plus généralement, toutes sortes de prestations sociales rattachées aux droits fondamentaux de la personne.

2. La censure de l'art. 13 du "Decreto Sicurezza" et le droit pour les demandeurs d'asile à s'inscrire au registre de la commune de résidence (anagrafe)

Bien que portant sur une réglementation tout à fait différente – à savoir celle introduite par le célèbre décret-loi n° 113/2018, nommé « Decreto Sicurezza » ou « Decreto Salvini »⁸, visant la maîtrise de l'immigration et la protection de la sécurité et de l'ordre public – et bien que concernant un droit très spécifique – à savoir le droit, pour les demandeurs d'asile, de pouvoir s'inscrire au registre de la commune de résidence (*anagrafe*) –, l'affaire jugée par l'arrêt n° 186 de 2020 peut être rattachée, par bien des aspects, à celle jugée par l'arrêt n° 44. Dans les deux affaires, il est en effet question d'accès aux droits (des étrangers notamment) et de stabilité de la résidence pour pouvoir en bénéficier et, dans les deux affaires, la Cour déconnecte le bénéfice des droits fondamentaux de la durée de résidence de la personne sur le territoire.

La disposition examinée (et censurée) dans l'arrêt n° 186, à savoir l'art. 13 du décret-loi n° 113/2018⁹, avait supprimé le droit pour les demandeurs d'asile, possédant donc un titre de séjour pour « demande d'asile », de s'inscrire au registre de la commune de résidence, appelé *anagrafe*. Cette disposition, par ailleurs rédigée de manière très ambiguë, a sans doute été l'une des normes les plus controversées du « Decreto Sicurezza », car, comme nous venons de le voir à propos de l'arrêt n° 44, l'inscription à l'*anagrafe* représente le point de départ de la résidence juridique de la personne sur le territoire de la commune et donc le fondement juridique pour accéder à de nombreux droits et à de nombreuses prestations sociales, non seulement sur le plan communal et régional (comme celle, que nous venons d'analyser, concernant le bénéfice d'un logement social), mais aussi sur le plan national (comme l'acquisition même de la nationalité)¹⁰.

⁷ Cour const., *sent.* n° 44/2020, pt. en droit 3.

⁸ Décret-loi n° 113/2018 du 4 octobre 2018, converti, avec des modifications, par la loi du 1^{er} décembre 2018, n. 132 (*in G.U.* 03/12/2018, n. 281).

⁹ D'un point de vue formel, la disposition examinée (et censurée) est en réalité l'article 4, al. 1^{er} bis, du décret législatif 18/08/2015, n. 142, tel qu'introduit par l'art. 13, al. 1^{er}, lett. a), n. 2, du décret-loi n. 113 de 2018, converti, avec des modifications, par la loi n. 132 de 2018.

¹⁰ Pour une analyse approfondie concernant l'*anagrafe*, son histoire, ses finalités, rapportées également au cas d'espèce, et pour une critique de la motivation de l'arrêt n° 186, v. C. MORSELLI, « La Consulta boccia l'art. 13 d.l.113/2018 (c.d. decreto Sicurezza) sul veto di iscrizione anagrafica del richiedente asilo, ma lo scrutinio ablativo risulta monopolizzato dal parametro dell'art. 3 C. (in un cono d'ombra l'art. 10, co. 3, C.) », *Federalismi*, n. 26/2020, pp. 110-142 (<https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=44167>).

L'art. 13 du décret-loi de 2018 disposait que le titre de séjour pour « demande d'asile » ne constituait (plus) un document valable pour l'inscription au registre de la commune¹¹, ce qui laissait la porte ouverte à plusieurs interprétations possibles. D'ailleurs, durant les deux années précédant l'arrêt n° 186 de 2020, cette même disposition avait vécu dans l'ordonnancement italien en faisant l'objet d'interprétations doctrinales et d'applications administratives et judiciaires contradictoires. Elle avait notamment donné lieu à deux interprétations opposées. Selon la première, conforme à la Constitution (*interpretazione adeguatrice*)¹², l'art. 13 n'interdisait pas l'inscription au registre de la commune du demandeur d'asile, mais elle interdisait désormais l'inscription sur la base de la simple présentation du titre de séjour pour « demande d'asile ». Selon cette première interprétation, le demandeur d'asile avait toujours la possibilité de demander l'inscription au registre de la commune, mais suivant, pour cela, les règles générales applicables aux étrangers en situation régulière (qui, elles, n'avaient pas été modifiées par le « Decreto Sicurezza »), à savoir en présentant des documents autres que le simple titre de séjour pour « demande d'asile » (tels que le PV d'enregistrement de la demande d'asile délivré par l'hôtel de police (*Questura*), ou la déclaration d'hébergement du demandeur d'asile depuis plus de trois mois...). En revanche, selon l'interprétation opposée (et adoptée par la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n° 186)¹³, l'art. 13 interdisait désormais toute inscription au registre de la commune du demandeur d'asile, sachant par ailleurs que le même « Decreto Salvini » avait aussi abrogé la procédure simplifiée d'inscription à ce registre pour les demandeurs d'asile hébergés dans des centres d'accueil spécialisés.

La Cour constitutionnelle, après avoir évoqué les deux options interprétatives¹⁴, choisit de retenir la seconde, en fondant son choix herméneutique non seulement sur l'intention du législateur, ressortant notamment du rapport du Gouvernement concernant le projet du futur décret-loi, mais aussi en le fondant sur une sorte de « droit vivant » administratif, relatif à l'application concrète de la disposition, ressortant en particulier de diverses circulaires administratives adoptées par le Ministère de l'Intérieur après l'entrée en vigueur du décret-loi, et manifestant clairement la volonté d'aller dans ce sens, beaucoup plus restrictif des droits des personnes concernées. Partant, la Cour constitutionnelle juge la norme attaquée contraire au principe d'égalité consacré par l'art. 3 de la Constitution. Elle estime que celle-ci introduit une inégalité de traitement non justifiée entre plusieurs catégories d'étrangers en situation régulière. La Cour relève, en premier lieu, que contrairement à ce qui est allégué par le Gouvernement, les demandeurs d'asile restent souvent très longtemps sur le territoire de la commune (six mois, voire un an/un an et demi), dans l'attente de l'examen de leur demande, et que dans tous les

¹¹ Selon l'art. 13 du décret-loi n° 113/2018 « [i]l permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica [...] ».

¹² Adoptée notamment par A. BUZZI e F. CONTE, « Cade il divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo del “Decreto Salvini”: irrazionale anche nelle intenzioni », *laCostituzione.info*, 30 août 2020 (in <http://www.lacostituzione.info/?s=buzzi>).

¹³ Tout comme par une partie de la doctrine, v. notamment F. MANGANO, « La Corte costituzionale e l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo », *Questione Giustizia*, 23/12/2020 (in <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-corte-costituzionale-e-l-iscrizione-anagrafica-dei-richiedenti-asilo-corte-cost-n-186-del-2020>).

¹⁴ Cour const., *sent.* n° 186/2020, pt. en droit 2.2.

cas, ils demeurent au-delà des trois mois requis pour que tout étranger en situation régulière puisse demander l'inscription au registre de la commune. La Cour ajoute, en second lieu, que la norme censurée présente une irrationalité intrinsèque par rapport au but global poursuivi par le législateur dans le décret-loi de 2018 (but consistant dans le renforcement de la sécurité et de l'ordre public) car, en empêchant aux demandeurs d'asile de s'inscrire au registre des communes de résidence, la norme diminue certes la charge de travail administratif desdites communes (finalité liée à l'efficacité administrative mise en avant par les défenseurs du texte attaqué), mais rend en même temps plus difficile le repérage et la localisation des personnes résidant effectivement sur le territoire de la commune. Par ailleurs, la Cour constitutionnelle souligne que « La norme examinée, en privant les demandeurs d'asile de la reconnaissance juridique de leur condition de résidents, a un impact injustifié sur « l'égalité sociale » reconnue par l'art. 3 C. à la personne en tant que telle, indépendamment de son statut et du degré de stabilité de sa permanence régulière sur le territoire italien »¹⁵.

Ce faisant, la Cour constitutionnelle déconnecte à nouveau la protection et le bénéfice de certains droits fondamentaux de la personne du critère de la stabilité de sa résidence sur le territoire et censure la différence de traitement introduite par le législateur sur la base de ce seul critère, en l'absence d'autres éléments rationnels la justifiant concrètement.

C. S.

Caterina Severino

Professeur à Sciences Po Aix, ILF-GERJC

Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France

¹⁵ Cour const., *sent.* n° 186/2020, pt. en droit 4.2. Nous soulignons.