



HAL
open science

L'Etat social et la crise dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel français

Christophe Chabrot

► **To cite this version:**

Christophe Chabrot. L'Etat social et la crise dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel français. L'Etat social et la crise, Centre Droits, Contrats, Territoires, Dec 2013, Lyon, France. halshs-01121427

HAL Id: halshs-01121427

<https://shs.hal.science/halshs-01121427>

Submitted on 1 Mar 2015

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.

L'Etat social et la crise

dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel français

Par Christophe CHABROT

Maître de conférences de Droit public

Université Lumière Lyon 2 - Faculté de Droit et Science politique

Centre de recherches Droits, Contrats, Territoires

Lyon, Journée d'études franco-espagnole du 6 décembre 2013

Une *crise* est une douleur **brève**, **ciblée** et **intense**. La crise actuelle finit donc par ne **plus en être une**, à force de durer et de recouvrir désormais tous les pans de nos sociétés. Car si l'on remonte dans le temps, on retrouve ce discours sur la crise dès les années 60 : crise de l'Etat, des valeurs, réformes sociales nécessaires, déséquilibres territoriaux (désert autour de Paris), etc. ne cessent d'être rappelés, et les ministères créés face à ces crises apparaissent dès le Gouvernement Pompidou de 1962 (ministère de l'Aménagement du territoire en avril, ministère de la réforme de l'Etat en novembre), pour ne presque jamais disparaître ensuite, en maintenant sans faiblir ce discours de la crise. Sur une telle durée et avec une telle étendue, la « crise » apparaît donc bien plutôt comme une période de *mutation*, de transformation dans la douleur, sans doute renforcée aujourd'hui par l'accélération de la globalisation et des logiques du capitalisme financier.

D'ailleurs, il faudrait même plutôt considérer tout système économique, politique et social comme un processus de mutation continue dans le temps, passant d'une époque d'expansion économique à une phase de contraction, d'une période de certitude à des doutes plus anxiogènes, d'une dynamique de construction à une autre de déconstruction et de changements. Cette perception d'une mutation continue, d'une sorte de **crise permanente naturelle**, ne serait pas sans conséquences. Elle permettrait de créer dès le départ des structures souples et adaptables, d'intégrer l'évolutif dans le stable, de ne jamais considérer l'actuel comme acquis, d'imaginer sans cesse de nouvelles solutions, tout en cherchant au fond les piliers réels sur lesquels organiser ces mutations.

Au lieu de cela, le **discours de la crise** conduit à considérer tous ces événements, ces changements, ces nouvelles contraintes comme des problèmes anormaux, avec surtout la volonté de revenir à la situation antérieure, comme on guérit d'une maladie en revenant à la santé d'avant, dans une attitude globale de crainte, de fixation sur les anciennes solutions et d'anxiété de voir s'éloigner peu à peu un **mythique paradis perdu**. La limitation intellectuelle qui en découle, et qui rend toute évolution suspecte et déstabilisante, n'est sans doute pas étrangère d'ailleurs aux radicalisations actuelles et aux crises sociales et politiques ou démocratiques qui émergent en Europe occidentale. Pour autant, ce discours de la crise, de la peur et de la contrainte, est également très **utile et utilisé** afin de justifier d'une part la présence du Sauveur politique (toutes les élections sont construites sur ce discours de crise et sur la rupture et les solutions proposées) et d'autre part les douloureuses réformes imposées par les pouvoirs en place, sur le syndrome TINA (there is no alternative).

Néanmoins, on ne peut pas nier le retour et la **montée d'une certaine précarité** économique et sociale que l'on avait finit par oublier depuis quelques années, et qui frappe actuellement de manière cruelle l'Espagne mais aussi la France, pour s'en limiter aux pays étudiés aujourd'hui. Cette précarité réelle, avec les situations humaines catastrophiques qu'elle implique, est aujourd'hui imputée à diverses crises économiques depuis 1998 (la première réunion des ministres de l'économie du G20 remonte à 1999), aux effondrements des bulles spéculatives, aux emprunts toxiques et faillites des grandes banques et entreprises, aux dettes publiques, au ralentissement de la croissance, etc. En fait, il ne s'agit plus d'une crise mais de plusieurs qui se cumulent et qui en annoncent d'autres.

Ces crises, ou ces mutations, bousculent ainsi directement notre Etat social, interpellant le législateur, sollicitant les autorités afin de trouver des réponses, des solutions permettant de vivre mieux ces contraintes. Avec un redoutable **paradoxe** : faut-il accompagner la crise en élargissant la bienveillance de l'Etat social amené à accroître son soutien aux populations fragilisées, ou faut-il alléger la facture publique en diminuant l'intervention de l'Etat afin de stimuler la croissance par l'allègement par exemple de l'impôt et des contraintes publiques, qui conduit par ricochet à réduire le champ de l'Etat social ? Bien sûr, la **dialectique** impose de marier les contraires et de trouver dans les deux dynamiques les réponses à la mutation attendue. Mais la réponse correspond également aux fondements propres de l'Etat social.

Dans le cadre de cette **communication**, il ne sera pas exactement question des crises et des réponses apportées par l'Etat social, mais des **ancrages constitutionnels** et de la **position du Conseil constitutionnel** quant à la **définition de cet Etat social**. Il faudra ainsi analyser dans un premier temps les conceptions historiques de l'Etat social en France (**I**), avant de présenter sa consécration constitutionnelle dans les textes et la jurisprudence du Conseil (**II**).

I – La conception classique de l'Etat social en France

L'Etat social français contemporain est le fruit d'une longue histoire. Mais reposant au départ sur un système de charité puis sur un système de capitalisation, la protection sociale s'est développée progressivement sur un mécanisme d'assurance contre le risque par lequel l'État pose des obligations de cotisation gérées ensuite par les partenaires sociaux. Faisons l'historique de la construction de l'Etat-social, parallèle en fait avec la construction de l'Etat-Nation, avant (**A**) et après la deuxième guerre mondiale (**B**).

A) Les fondements historiques de l'Etat social

La question de l'Etat social est une vieille amie de la construction de l'Etat-Nation en France. Si les **politiques d'assistance** furent longtemps assurées par le pouvoir religieux au travers d'hospices et d'hôpitaux gérés par l'Eglise durant le moyen-âge, l'Etat commence à se saisir de la question dès le XVI^e siècle par une **laïcisation** de ces hôpitaux, désormais confiés aux municipalités (1505) et par la construction de plusieurs hôpitaux royaux et autres maisons de bienfaisance, accouplées il est vrai à la ferme répression des délits de mendicité et de vagabondage. La **Révolution** s'appuiera sur le mythe d'une République toujours ferme vis à vis des délits de pauvreté mais généreuse envers ses populations défavorisées, et développera une véritable politique d'aide sociale. Un décret du 19 mars 1793 pose le **droit à l'assistance** pour tout homme hors d'état de travailler, amplifié par la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de la Constitution de **1793** qui proclame dans son article 21 que « *Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler* », quand l'article 22 consacre le droit à l'instruction. Plusieurs mesures sont prises durant cette période pour assurer secours aux indigents, cumulant l'action publique raisonnée et la charité chrétienne. Sans doute le **besoin d'unité sociale** et la construction du lien national ont-ils oeuvré de concert pour fonder durablement cette politique d'assistance. Mais l'on constate que cette protection est conçue comme une simple prise en charge

des indigents c'est-à-dire de ceux qui ne peuvent travailler du fait de leurs incapacités physiques. Elle s'analyse alors à la fois comme une **politique de bienfaisance** et comme une **opération de maintien de l'ordre** contre les troubles apportés par la pauvreté (vol, révoltes, etc.).

La Révolution de **1848** représentera un cap supplémentaire. Elle est en effet prise à partie par la crise économique qui saisit le pays, mais développera une politique d'aide sociale des plus ambiguës. La création des **Ateliers nationaux** en mai pour employer les chômeurs parisiens se révélera une catastrophe économique et sociale, leur fermeture en juin entraînant de violentes manifestations durement réprimées, faisant environ 3000 morts. Les débats constitutionnels qui s'ensuivront en seront profondément marqués. Le droit au travail porté par les uns comme manifestant la République appliquée (Ledru-Rollin) est combattu comme porteur de promesses impossibles à tenir (Thiers) ou ouvrant la voie au communisme (Tocqueville), le droit à l'assistance publique est sur le point d'être oublié (Cornemine). La difficile **synthèse** proposée par **Lamartine** maintiendra la tradition d'une République généreuse et fraternelle dans son principe, pour en ôter toutefois les applications trop dangereuses : « *la République doit, par son assistance fraternelle, assurer l'existence des citoyens nécessiteux soit en leur procurant du travail dans les limites de ses ressources, soit en donnant, à défaut de la famille, des secours à ceux qui sont hors d'état de travailler* ».

Cette conception d'une assistance publique liée à la **fraternité**, héritière laïque de la charité chrétienne, s'occupe encore essentiellement des nécessiteux ne pouvant pas travailler physiquement. Mais la République est également interpellée par les travailleurs et chômeurs aptes au travail, et par leurs familles. La République est ainsi non seulement appelée à être solidaire de ses pauvres, par souci éthique et de police, mais doit repenser tout son système de production de richesses. Cette question devient clairement **politique** avec le développement des pensées sociales marquées par le **saint-simonisme** et le **mutuellisme**, né à Lyon sous l'impulsion du canut Pierre Charnier, le **socialisme** et le **communisme** en émergence (révolte des Canuts de Lyon en 1831, première révolte communiste selon K. Marx), qui prétendent repenser au fond la conception même de société et le lien individu/Nation.

Cette **pensée française** de l'Etat social se distinguera alors quelque peu des régimes d'assurance obligatoire instaurés dès 1883 en Allemagne par Bismarck, qui veut couper l'herbe sous les pieds des démocrates et socialistes pour installer un Empire autoritaire paternaliste aimé par le peuple. Mais l'extension en France de la protection de l'Etat social à d'autres personnes que les indigents et à

d'autres champs que le simple travail ne sera pas simple. S'opposent en effet les théories libérales d'une démocratie nationale individualiste reposant sur une protection par la prévoyance laissée à l'appréciation de chacun, et celles socialistes demandant l'implication de l'Etat et des cotisations obligatoires collectives (néanmoins critiquées à l'origine par la CGT), avec les alternatives que constituent par exemple le solidarisme et les utopies communautaristes ou anarchistes voulant consolider les groupes intermédiaires entre l'individu et la Nation, unis par des liens de solidarité mutuelle. A chaque projet de protection sociale correspond un projet de société.

En synthèse ou en compromis, est créée sous le **Second Empire** par une loi du 18 juin **1850** la première Caisse des retraites pour la vieillesse des fonctionnaires civils (sur le modèle de la caisse de retraite des marins de 1673 et des militaires de 1831). La **IIIème République** sera décisive. Est mise en place une Education nationale gratuite et obligatoire par la loi du 28 mars **1882** (loi Ferry), les premières caisses de chômage sont créées en **1884** après/avec la légalisation des syndicats, par accords employeurs/employés dans certaines branches professionnelles, sont créées les premières Habitations bon marché ancêtres des HLM (**1887**), les premiers financements de logement social (1905). Une loi du 27 juin **1904** crée le service départemental d'aide sociale à l'enfance, celle du 14 juillet **1905** crée un dispositif d'assistance aux personnes âgées infirmes et incurables. Est instauré un système de cotisation obligatoire pour l'assurance-vieillesse pour tous en **1910**, qui coexiste avec les régimes particuliers déjà créés (mineurs en **1894**, cheminots en **1909**), des allocations pour les familles nombreuses en **1913**. Après plusieurs réalisations ponctuelles en Bretagne ou à Lyon, une loi de **1929** pose le principe des allocations familiales (loi Lerolle) qui sera étendu à tous par une autre loi de **1932** (loi Landry du 11 mars 1932). L'Etat intervient surtout pour fixer des minima et permettre des adaptations territoriales ou professionnelles, et ces allocations devenues obligatoires sont surtout le fait d'institutions privées. Mais le **socialisme municipal** du début du XX^e siècle accompagne fortement ce mouvement, également porté par les doctrines du **catholicisme social**, du **personnalisme**, ou du **solidarisme** (L. Bourgeois) et du **mutualisme**.

Dans le domaine du travail, on passe peu à peu d'une conception individuelle, où les protections contre les accidents relèvent de la responsabilité et de l'initiative personnelle par des cotisations volontaires, à une protection liée au risque, par le biais de cotisations obligatoires (loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail). La deuxième guerre mondiale conduira à une dynamique renouvelée.

B) La conception moderne de l'Etat social en France

Malgré toutes les **horreurs** commises contre certaines populations désignées comme indignes ou ennemies (tsiganes, juifs, homosexuels, résistants, handicapés, opposants, etc.), le gouvernement de Vichy approfondira et **étendra très loin la notion d'Etat social** pour les populations qu'il entend protéger. Le slogan « Travail, Famille, Patrie » de la Révolution nationale veut en effet développer un Etat paternaliste qui échange la soumission des bons citoyens contre une protection étatique ou corporatiste étendue. Est créé un « salaire minimum vital » par la Charte du travail promulguée le 4 octobre 1941, à l'échelle du pays et pour toutes les professions, les cotisations sociales obligatoires sont étendues à tous et l'assurance maladie bénéficie à tous les travailleurs dans la continuité des lois de 1930 et 1939, mais est étendue également aux non travailleurs (chômeurs, malades, veuves). Est mise en place une assurance vieillesse par répartition et non plus par capitalisation (expérience des banqueroutes de 1929), est créé le principe d'une médecine du travail et les hôpitaux sont réorganisés et modernisés pour devenir de véritables lieux de soin et non de garde des pauvres (ex hospices), etc.

Tout ceci servira de base à la mise en place d'un **régime général de protection sociale** à la sortie de la guerre. Car si l'**ordonnance du 9 août 1944** dénie la légalité des actes du Gouvernement de Vichy expressément contestés, elle permet en fait la prorogation de tous les autres actes non contestés, comme le seront la plupart de ceux confortant l'Etat social. A ces actes s'ajouteront les politiques prônées par le **Programme national du Conseil National de la Résistance**, adopté en février 1944 et qui servira de guide au rétablissement des autorités républicaines à la Libération et qui prévoit notamment l'unification des régimes de Sécurité sociale et son extension à tous les travailleurs. Sur cette base, seront adoptées les grandes **Ordonnances et lois fondatrices** de l'Etat social moderne de 1944-49 (Ordonnances des 4 et 19 octobre 1945 créant la Sécurité sociale, loi du 9 avril 1947 l'étendant aux fonctionnaires, lois du 22 mai 1946 instaurant le régime général de **Sécurité sociale des salariés de l'industrie et du commerce** et du 23 septembre 1948 sur le **régime étudiant**, loi du 22 août 1946 étendant les **aides familiales** à la quasi-totalité de la population, loi du 17 janvier 1948 instaurant trois régimes d'**assurance vieillesse pour les professions non salariées non agricoles** (artisans, professions industrielles et commerciales, professions libérales), loi du 12 avril 1949 créant le régime d'**assurance maladie obligatoire pour les militaires** et leurs familles, etc.

Il faut noter que l'État social moderne **ne s'arrêtera pas** à ces réformes, et ne cessera de se développer depuis 1945. Le régime d'**assurance chômage** est créé le 31 décembre 1958 pour les salariés de l'industrie et du commerce, géré par les ASSEDIC et l'UNEDIC (associations loi 1901 qui ont fusionné en 2008 avec l'ANPE pour créer Pôle emploi). La loi du 25 janvier 1961 crée un régime d'assurance maladie obligatoire des **exploitants agricoles**, celle du 4 juillet 1975 généralise à l'ensemble de la population active l'**assurance vieillesse** obligatoire, etc. il est impossible sauf à devenir ennuyeux de citer ici toutes les réformes affectant les allocations familiales (ex : allocation de rentrée scolaire créé en 1974, prestation d'accueil des jeunes enfants -PAJE- en 2004 et les divers minima sociaux mis en place : ...), les assurances chômage ou vieillesse étendues à diverses branches.

Mais signalons toutefois deux avancées notables : la loi du 1er décembre 1988 crée le Revenu minimum d'insertion (**RMI**) devenu **RSA** en 2005, qui permet de doter d'un revenu minimum toute personne de plus de 25 ans d'un revenu vital, et la loi du 28 juillet 1999 qui institue la couverture maladie universelle (**CMU**), permettant aux populations les plus fragiles, et justement les plus sensibles à la maladie, de disposer d'une protection sociale minimale.

Il faut alors noter **l'évolution** qui se met en place depuis la Libération, qui fait progressivement **passer** la notion d'Etat social **d'un régime de type assurantiel ou de secours**, garantissant *a minima* contre certains risques sociaux, **à un système promoteur de manière plus ambitieuse d'un véritable mieux être** social. De **l'aide à la survie**, l'Etat social glisse peu à peu vers **l'aide au développement** personnel ; de la garantie contre les risques on passe insensiblement à la satisfaction des besoins. Or, ceux-ci sont au fond très contingents, liés à leur contexte, et le catalogue de ces besoins sociaux est sans fin, pouvant intégrer les aides à l'accès aux vacances, à la culture, à la connaissance, à la remise en forme par des cures thermales, à la création d'entreprise, etc. Et le législateur comme les pouvoirs publics nationaux ou locaux ont toujours été très inventifs pour développer ainsi l'accompagnement des administrés dans leur recherche de bien-être. A titre d'exemple, le **budget** de la Sécurité sociale, distinct de celui de l'Etat, lui est bien supérieur à 475 milliards d'euros dans la LFSS pour 2014 pour l'ensemble des régimes de SS, contre 370 milliards d'euros en dépense pour le budget 2014 de l'Etat selon le PLF en cours d'adoption.

Ce qui déborde largement le cadre constitutionnel fixé en 1958, qui permet toutefois ce développement.

II - La panoplie constitutionnelle de l'Etat social en France

Ce petit historique, très incomplet, montre bien que la notion d'Etat social fait partie d'une **réelle tradition française**, soutenue tant par les courants politiques de gauche (même si à l'époque la CGT a pu s'opposer aux cotisations obligatoires des travailleurs) que par les courants conservateurs de Vichy. Dès lors, la **Libération** sera l'occasion de fonder encore un peu plus juridiquement ce mouvement, en **constitutionnalisant** ces droits jusqu'ici essentiellement législatifs.

Observons donc tout d'abord la panoplie des droits constitutionnels de l'Etat en France (**A**), avant d'observer le mouvement d'accompagnement du Conseil constitutionnel, y compris avec les évolutions actuelles (**B**).

A) La consécration constitutionnelle de la protection sociale en France

Au delà d'une simple assimilation à l'Etat-providence, la notion d'**Etat social** entendue de manière élargie comprend la **protection sociale** et le **droit du travail**, mais aussi les **services publics** et les politiques macroéconomiques de **soutien à l'activité et à l'emploi**¹.

Rappelons alors que la constitutionnalisation de ces droits sociaux est fondée sur le **seul préambule** de la Constitution de **1958**, qui renvoie lui-même à la DDHC de 1789, au préambule de la Constitution de 1946 et à la Charte de l'Environnement de 2004. Il n'y a en effet **aucune disposition constitutionnelle spécifique** dans le texte. Comme en 1946, les constituants de 1958 s'étaient en effet opposés à la reprise de ces droits dans le corps même de la Constitution sous forme de « Garanties », selon le dédoublement posé à la Révolution par Thouret.

Cette **reconnaissance** constitutionnelle est donc **limitée à son origine** : comme le précise la doctrine classique ou le droit international, le préambule d'un texte juridique est dénué de valeur juridique. Protégés au départ de manière incidente sous forme de **principes généraux du droit par le Conseil d'Etat**, il faudra un certain activisme des juges pour que ces dispositions obtiennent alors une réelle valeur juridique. C'est en effet le Conseil d'Etat qui osera à la fin de la IV^{ème} République une première référence directe au préambule de 1946 (CE 11 juillet 1956 Amicale des Amanites de Paris et CE 7 juin 1957 Condamine), avant que celui-ci ne soit réellement intégré dans le corpus

¹« Quelle théorie pour l'État social ? Apports et limites de la référence assurantielle. Relire François Ewald 20 ans après *L'État providence* », de Christophe RAMAUX, *Revue française des affaires sociales* 2007/1 - n° 1, pp. 13 à 34

constitutionnel sous la Vème République par la décision du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1971 *Liberté d'association* qui se réfère alors directement aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République auxquels renvoie le Préambule de la Constitution de 1946, et qui le « constitutionnalise » alors.

Car il faut indiquer ici une deuxième limitation : c'est bien essentiellement voire **uniquement** par ce **préambule de 1946** que les droits sociaux accèdent à reconnaissance constitutionnelle. Le texte de 1958 n'apporte en effet aucune nouveauté en la matière et la DDHC de 1789 porte bien plutôt sur les libertés individuelles. Quant à la Charte de l'Environnement de 2004, le seul article qui pourrait ouvrir à une extension éventuelle de l'État social ne fait pas encore l'objet d'une telle utilisation (Article 1er : *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé*). C'est donc sur la base du seul préambule de 1946 que l'on trouve référence aux droits de l'État sociale, à travers notamment les « **principes particulièrement nécessaires à notre temps** » comme le droit d'obtenir un emploi, de défendre ses droits par l'action syndicale, le droit de grève, de participation à la gestion de l'entreprise, la protection de la santé, de la sécurité matérielle, du repos et des loisirs, le droit d'obtenir de la société des moyens convenables d'existence, la solidarité devant les calamités nationales, l'accès à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture, l'enseignement public gratuit et laïc.

Intervient ici une troisième limitation. Si on laisse de côté les droits proprement liés au monde du travail (droit de grève, liberté syndicale) ou à l'éducation (droit à l'instruction et à la formation) pour se concentrer sur les droits liés à la subsistance, force est de constater que la **panoplie** constitutionnelle est finalement assez **limitée**. Pour faire court, il s'agit essentiellement des alinéas 10 et 11 du préambule de la Constitution de 1946 :

« **10.** La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.

11. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence »

Mais on notera que la référence est alors **suffisamment vague** pour pouvoir fonder ou englober toute intervention politique possible en la matière, y compris par exemple en matière de loisirs et de repos. Mais aucun cadre n'est cependant donné pour encadrer ou orienter cette intervention, qui pourra donc être variable.

Par ailleurs, il faut souligner le **vocabulaire** utilisé, qui traduit bien le passage d'un État social assurantiel à un État social providence : c'est bien le « *développement* » de l'individu et de la famille qui est l'objectif des droits sociaux, et non pas seulement sa survie face aux risques (al.10). De même, les personnes fragiles disposent d'un droit à obtenir de la collectivité « *des moyens convenables d'existence* », et non pas seulement les moyens de leur subsistance. Or, ces notions littéraires sont également assez contingentes des conceptions politiques ou du contexte économique et social.

Cette imprécision des droits et ce vocabulaire subjectif **renvoient alors au législateur et au juge**, qui sont seuls capables de poser le curseur du « développement » ou des « moyens convenables » adaptés à une époque donnée. Cette constitutionnalisation floue ne pose alors aucun effet cliquet, aucune garantie durable que des droits sociaux soient acquis durablement. Et c'est alors ici que se pose la question de la protection de ces droits par la **jurisprudence** constitutionnelle **en période de crise**. Pourtant, le Conseil constitutionnel acceptera de donner un effet réel à ces droits y compris dans ses décisions récentes, avec quelques précisions à faire toutefois.

B) L'accompagnement jurisprudentiel par le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel **a accompagné positivement** ce développement de l'Etat social interventionniste, par une interprétation extensive des rares références constitutionnelles à sa disposition. Sa jurisprudence classique qui constitutionnalise ces droits **(1)** n'empêche pas un certain réalisme lié à la crise. Mais ce réalisme peut à la fois jouer en faveur des personnes comme à leur rencontre **(2)**.

1) Il a ainsi constitutionnalisé le **droit d'obtenir un emploi**, de l'**al.5** en reconnaissant alors au législateur de pouvoir, voire de devoir, organiser l'accès à l'emploi « au plus grand nombre ». Mais de ce constat, il a pu alors valider presque a contrario des discriminations positives envers certaines catégories sociales (jeunes, seniors) ou certains zones du territoire (zones franches) en dépit du principe d'égalité (CC86-207 DC du 25-26 juin 1986).

De même, a-t-il donné pleine reconnaissance constitutionnelle à l'**alinéa 6** du préambule de 1946 (CC n°77-79 DC du 5 juillet 1977, ou n°82-144 DC du 22 octobre 1982), mais en l'interprétant à sa façon. Le droit à défendre ses intérêts par l'**action syndicale** et à choisir son syndicat a par exemple été reformulé de manière plus ouverte pour permettre qu'un syndicat puisse aussi défendre en

justice les intérêts de travailleurs n'y appartenant pas (CC 89-257 DC du 25 juillet 1989), ou pour empêcher que le législateur ne puisse imposer l'adhésion d'office à un syndicat (CC 83-162 DC du 19-20 juillet 1982). De même, il a jugé que le droit à participer à la **détermination collective** des conditions de travail dans une entreprise de l'**al.8** ne conférerait aucun monopole aux syndicats dits représentatifs, et permettait à des élus non syndiqués d'agir en ce sens (CC 96-383 DC du 6 novembre 1996).

Le **droit de grève** de l'**al.7** est également reconnu comme principe à valeur constitutionnelle qui interdit par exemple aux employeurs chargés d'un service public de faire assurer un service normal, et non pas seulement minimum, en cas de grève (CC 79-105 DC du 25 juillet 1979) Mais il permet des aménagements comme son interdiction pour certains agents indispensables des services publics liés aux besoins essentiels du pays (CC 86-217 DC du 18 septembre 1986, en l'occurrence pour le service public télévisuel).

Le **10ème alinéa** de ce préambule qui précise que la Nation assure à l'individu et à la famille les **conditions nécessaires à leur développement** est considéré comme posant une « exigence constitutionnelle » (CC 97-393 DC du 18 décembre 1997), et implique la mise en œuvre d'une véritable politique de solidarité nationale. Et il faut noter que le CC ne s'en est pas tenu à une lecture littérale de l'alinéa et du terme « famille » puisqu'il englobe dans ce devoir de solidarité y compris les couples non mariés, et que la solidarité nationale concerne également les étrangers (en situation régulière) qui ne font pourtant pas partie de la Nation.

Sa référence à la **protection de la santé, de la sécurité matérielle, du repos et des loisirs** pour tous, et notamment pour les enfants, la mère et les vieux travailleurs, a été plus rare, mais cet **al.11** du préambule de la Constitution de 1946 a pareillement été reconnu de valeur constitutionnelle (CC 86-220 DC du 22 décembre 1986, CC 89-269 DC du 22 janvier 1990). La protection de la santé publique peut alors s'imposer au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre, autres principes constitutionnels, pour faire obstacle par exemple à la publicité pour le tabac ou pour les boissons alcoolisées (CC 90-283 DC, 8 janvier 1991).

2) Le Conseil a pu par ailleurs accompagner positivement certaines **réformes** liées à la crise, mais parfois de manière **ambigüe**. Car si la crise peut amener le législateur à étendre les droits et la protection des personnes durement touchées, comme en matière de logement, elle peut aussi le pousser à opérer certaines restrictions ou changement de politiques.

En matière de **restriction** des droits le vocabulaire flou et finalement la protection imprécise du préambule de 1946 empêchent d'établir un effet cliquet pour les politiques sociales. Ainsi, le CC validera les réformes législatives fondées sur la **résorption des déficits** en matière d'allocations, rappelant qu'il n'a pas le même pouvoir d'appréciation que le législateur. Il a ainsi admis que la solidarité nationale de l'**alinéa 10** pouvait tout autant subordonner la perception d'allocations familiales à des conditions de ressources, le principe d'universalité des allocations familiales n'ayant jamais été reconnu constitutionnellement (CC 97-393 DC du 18 décembre 1997).

De même, le « droit à l'emploi » de l'**al.5** autorise, selon le CC, le Parlement d'instaurer par exemple des limites d'âge ou des interdictions de cumul de pensions et de traitements (CC 81-134 DC du 5 janvier 1982, CC 83-156 DC du 28 mai 1983), qui pourraient au contraire être considérées comme des atteintes aux droits sociaux des personnes ainsi contraintes.

Dans un autre domaine, il a également accepté la **fiscalisation** progressive de la protection sociale. Le préambule de 1946 est en effet assez imprécis sur la méthode de financement de l'État social qu'il suscite. Si la tradition depuis lors est un financement par cotisations obligatoires reversées aux organismes privés de gestion des assurances sociales, la référence régulière dans le préambule à la « Nation » pourrait au contraire pousser à un financement par l'impôt, sur le modèle anglais de Beveridge. D'ailleurs, la crise financière de l'État providence et les déficits cumulés des différentes branches de sécurité sociale ont conduit le gouvernement à créer par la loi de finances pour 1990 une Contribution sociale généralisée (**CSG**). Celle-ci revêt la forme d'un impôt proportionnel et non progressif sur le salaire brut (c'est à dire également sur une partie du salaire que ne touchera pas le salarié!) et sur divers éléments de revenus (y compris les revenus de remplacement comme les allocations!) dont la perception est ensuite reversée aux caisses de Sécurité sociale (branche famille, allocation vieillesse, maladie, autonomie). Dans sa décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990 sur la loi de finances pour 1991, le CC a eu l'occasion de valider ce système, qui innove pourtant par rapport aux principes antérieurs, et qui revêt quelques points troublants. Sans entrer ici dans le détail (notamment sur la qualité d'impôt ou de cotisation sociale), le CC a ainsi admis que cette CSG nouvelle était tout à fait **admissible** comme « mise en oeuvre du principe de solidarité nationale » tiré du préambule de 1946. De même son aspect proportionnel par un taux unique d'imposition et non progressif comme l'impôt sur le revenu ne contrevient pas à la DDHC dont l'article 13 rappelle que les citoyens doivent contribuer en fonction de leurs capacités. Ces précisions sont d'importance, à l'heure où le gouvernement actuel envisage une nouvelle réforme fiscale, visant à fusionner impôt sur le revenu et CSG, et alors que la fiscalisation de la protection sociale se fait de plus en plus nécessaire.

Dans un autre domaine, celui du **logement**, le CC a pu au contraire amplifier les réformes protectrices du législateur et s'opposer même parfois à la remise en cause par lui de droits sociaux fondamentaux. Sans empiéter sur les développements qui seront faits à ce sujet dans la journée, limitons nous à un exemple à propos du droit au logement opposable, créé par la loi du 5 mars 2007 dite loi DALO, et dont le mécanisme sera précisé par P. Janin. Indiquons juste que cette loi ouvre un droit à obtenir un logement décent et stable pour toute personne en extrême précarité reconnue comme telle par une commission départementale, ce droit pouvant être invoqué devant un juge contre l'inaction des pouvoirs publics.

Le Conseil est intervenu directement pour **soutenir ce droit** au logement opposable dans le cadre de sa **décision n°2011-625 DC du 10 mars 2011** lors de son contrôle de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la **sécurité intérieure** (!) du 14 mars 2011. Ce texte prévoyait dans son article 90 que le préfet puisse ordonner l'expulsion forcée dans les 48h de populations se trouvant sur un terrain public ou privé sans l'accord de son propriétaire et présentant de « *graves risques pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques* », après mise en demeure non exécutée et absence de dépôt d'un recours suspensif. Le préfet peut également saisir le président du TGI en référé pour obtenir l'autorisation de détruire les habitations éventuellement construites sur ce terrain.

Dans la balance entre la liberté individuelle et la sauvegarde de l'ordre public, le Conseil a **admis** la proportionnalité de la mise en demeure, sous réserve cependant que ce campement non autorisé soit effectivement un risque pour la salubrité et la sécurité publique. Il a cependant **censuré** (cons. 55 et 56) la disposition de la loi permettant une évacuation forcée qui ne prévoyait pas l'examen en cas d'espèce la situation des personnes évacuées, et pouvait conduire alors à l'expulsion de ces personnes au risque qu'elles ne puissent trouver ensuite un logement décent. Le Conseil a jugé de surcroît que la possibilité de saisir le juge administratif d'un recours suspensif ne suffisait pas pour garantir la protection du droit fondamental à un logement décent. Cette **protection** du Conseil est particulièrement forte, et il faut remarquer qu'il ne se réfère ici à aucune autre référence juridique que la protection du droit à un logement décent. Il aurait pu se limiter par exemple au principe d'égalité pour empêcher l'expulsion des personnes durant la période de trêve hivernale, comme pour les locataires.

Il faut signaler de plus qu'en l'occurrence ces expulsions concernent tout particulièrement les campements Roms qui font l'objet d'une sorte de chasse systématique des terrains publics et privés

où ils trouvent refuge, dans un climat général de suspicion derrière lequel le CC aurait pu se réfugier. Ceci d'autant que les Roms n'ont pas toujours la nationalité française, et que le Conseil a pu par ailleurs valider l'exclusion des étrangers en situation irrégulière et ceux de passage ou dont la famille ne réside pas de façon stable en France du bénéfice du DALO, car n'ayant pas vocation à résider de façon stable sur le territoire (Décision n°2013-347 QPC M. Karamoko du 11 octobre 2013 sur le droit à domiciliation, Décision n°2011-631 DC du 9 juin 2011 sur la loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité).

Pour conclure, il faut donc noter finalement cette fragilité de la protection constitutionnelle de l'État social, certes ambitieuse par l'ouverture des politiques qu'elle peut susciter mais dont la les objectifs et la mise en oeuvre imprécise renvoient au législateur ou à l'appréciation du juge constitutionnel. En l'état, si certains droits jugés fondamentaux en terme de solidarité ou de police de la salubrité sont particulièrement protégés par le CC, ce dernier n'aurait que peu de pouvoirs pour s'opposer aux restrictions législatives issues des crises budgétaires.

Christophe CHABROT

christophe.chabrot@univ-lyon2.fr