



...la proposition de loi créant une

CONDITION DE DURÉE DE RÉSIDENCE POUR LE VERSEMENT DE CERTAINES PRESTATIONS SOCIALES

La proposition de loi n° 299 (2024-2025) *créant une condition de durée de résidence pour le versement de certaines prestations sociales*, présentée par Valérie Boyer et plusieurs de ses collègues, **s'inscrit dans la continuité de précédentes initiatives visant à subordonner le versement de certaines prestations sociales à une durée minimale de résidence en situation régulière**. Il s'agit, selon ses auteurs, de « limiter l'"appel d'air" migratoire » généré par le système de protection sociale.

Le texte tire les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel n° 2024-6 RIP du 11 avril 2024, par lequel ce dernier a jugé que l'institution d'une condition de durée de résidence de cinq ans, ramenée à trente mois pour les étrangers affiliés au titre d'une activité professionnelle, portait une atteinte disproportionnée aux exigences qui procèdent des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946.

La proposition de loi abaisse ainsi à deux ans la durée de résidence requise et en exempte les étrangers affiliés au titre d'une activité professionnelle et leurs ayants droits, au même titre que plusieurs autres catégories (réfugiés, apatrides, titulaires d'une carte de résident, etc.).

Saisie pour avis, la **commission a approuvé l'objet de ce texte**, estimant **légitime qu'un certain délai soit imposé aux étrangers en situation régulière qui n'exercent pas d'activité professionnelle**, et ne contribuent ainsi pas au système de protection sociale, **pour bénéficier de la solidarité nationale**.

Elle a proposé, à l'initiative de son rapporteur, **plusieurs modifications visant à limiter le risque constitutionnel et conventionnel** ou à **faciliter la mise en œuvre de cette mesure**. Elle a ainsi adopté des **amendements tendant à** :

- **exclure la condition de durée de résidence pour l'exercice du droit au logement opposable (DALO) ;**
- **préciser les catégories d'étrangers concernées**, en substituant au critère d'affiliation au titre d'une activité professionnelle celui de la détention d'un titre de séjour autorisant à travailler ou en exemptant les bénéficiaires de la protection temporaire ;
- **reporter l'entrée en vigueur du texte** afin de donner aux organismes gestionnaires et aux départements le temps de procéder aux développements techniques nécessaires.

1. UN TEXTE QUI VISE À TIRER LES CONSÉQUENCES DE LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU 11 AVRIL 2024

A. UN TEXTE QUI S'INSCRIT DANS LA CONTINUITÉ DE PRÉCÉDENTES INITIATIVES CENSURÉES PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

L'article 19 du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration prévoyait, à l'initiative de la commission des lois du Sénat et de Jacqueline Eustache-Brinio et plusieurs de ses collègues, de subordonner l'exercice du droit au logement opposable (DALO) et le versement de plusieurs prestations sociales aux étrangers non ressortissants de l'Union

européenne à une durée de résidence stable et régulière en France de cinq ans, durée ramenée à trente mois en cas d'affiliation au titre d'une activité professionnelle. Saisi de ces dispositions, le Conseil constitutionnel les a déclarées contraires à la Constitution au motif qu'elles constituaient un « cavalier » législatif (décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024).

Se prononçant sur le fond **dans sa décision n° 2024-6 RIP du 11 avril 2024, il a jugé contraires à la Constitution des dispositions analogues.** Après avoir rappelé que « *les exigences constitutionnelles* [tirées du dixième et du onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946¹] *ne s'opposent pas à ce que le bénéficiaire de certaines prestations sociales dont jouissent les étrangers en situation régulière sur le territoire français soit soumis à une condition de durée de résidence ou d'activité, cette durée ne saurait être telle qu'elle prive de garanties légales ces exigences* », **le Conseil constitutionnel a estimé que les dispositions en cause, au regard de l'ampleur du délai de résidence mais également du caractère possiblement contributif de certaines des prestations en cause, portaient une atteinte disproportionnée à ces exigences.**

Le Conseil constitutionnel n'a ainsi pas exclu par principe l'institution par le législateur d'une condition tirée d'une durée minimale de résidence pour le bénéficiaire de certaines prestations sociales, **mais a jugé que la durée prévue – cinq années, ramenée à trente mois en cas d'activité professionnelle – était disproportionnée.**

Il convient d'ailleurs de relever que le Conseil constitutionnel a déjà admis une condition de durée de résidence – sous la forme de la détention d'un titre de séjour autorisant à travailler – de cinq ans pour l'éligibilité au revenu de solidarité active (RSA) dans sa décision n° 2011-137 QPC du 17 juin 2011^{2,3}. Une condition identique, pour une durée de dix ans, est également exigée pour le versement l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), sans que le Conseil constitutionnel ait eu à en connaître, la Cour de cassation ayant refusé le renvoi d'une QPC fondée notamment sur la méconnaissance du onzième alinéa du Préambule de 1946⁴.

B. UNE CONDITION DE DURÉE DE RÉSIDENCE RAMENÉE À DEUX ANS ET SUPPRIMÉE EN CAS D'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE

La proposition de loi comporte **deux modifications d'ampleur** par rapport au texte censuré par le Conseil constitutionnel, visant à tirer les conséquences de la décision du 11 avril 2024 :

- en premier lieu, **la durée de résidence stable et régulière exigée est abaissée à deux ans ;**
- en second lieu, **aucune durée de résidence n'est plus exigée pour les étrangers affiliés au titre d'une activité professionnelle.**

Demeureraient exemptées de la condition de durée de résidence de nombreuses catégories d'étrangers : réfugiés, bénéficiaires de la protection subsidiaire, apatrides, titulaires d'une carte de résident et, pour les APL et le DALO, titulaires d'un visa étudiant.

La proposition de loi ne modifie pas les droits et prestations concernés : il s'agit du **DALO** et de **dix prestations sociales**, dont neuf relèvent de la branche famille (six **prestations**

¹ Aux termes du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ». Aux termes de son onzième alinéa : « 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 ».

² Il a en revanche censuré une durée de quinze ans en Guyane (n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018).

³ Le Conseil d'État a également jugé ce délai compatible avec plusieurs instruments de droit international (CE, 10 juillet 2015, n° 375887).

⁴ Cass., 2e Civ., 12 décembre 2013, QPC n° 13-40.059, Bull. 2013, II, n° 238. Elle a également écarté la méconnaissance de la CEDH et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans une décision du 4 mai 2016 (2e Civ., 4 mai 2016, n°15-18.957, Bull. 2016, n° 850, II, n° 1329).

familiales et les **aides personnelles au logement**¹), auxquelles s'ajoute l'**allocation personnalisée d'autonomie** à destination des personnes âgées dépendantes.

Les droits et prestations concernés



S'agissant de son **entrée en vigueur**, le texte prévoit qu'il s'applique aux **demandes déposées à compter de sa promulgation**.

2. LA POSITION DE LA COMMISSION : UN OBJECTIF LÉGITIME, DES MODIFICATIONS PERMETTANT DE SÉCURISER LE DISPOSITIF ET SA MISE EN ŒUVRE

A. UN OBJECTIF LÉGITIME ET COMPATIBLE AVEC LE PRINCIPE DE SOLIDARITÉ NATIONALE

La commission a approuvé l'objet de ce texte, qui vise à aménager un délai de carence pour le bénéficiaire de certaines prestations sociales qui n'ont pas un caractère contributif².

En effet, quand bien même la branche famille de la Sécurité sociale est financée en partie par des cotisations sociales, les prestations qui sont l'objet de la proposition de loi sont non-contributives, c'est-à-dire que leur versement n'est pas la contrepartie – ni dans son principe ni dans son montant – des cotisations effectivement versées, et relèvent ainsi d'une logique de solidarité nationale.

Elle a estimé légitime qu'un certain délai soit imposé aux étrangers qui n'exercent pas d'activité professionnelle, et ainsi ne contribuent pas au système de protection sociale, pour bénéficier pleinement de la solidarité nationale.

B. DES AMÉNAGEMENTS POUR PRENDRE EN COMPTE LE RISQUE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL ET PERMETTRE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE

a) Un champ d'application à préciser pour tenir compte du risque constitutionnel et conventionnel

S'agissant des **droits et prestations en cause**, le rapporteur a relevé que **l'inclusion du DALO, qui n'a pas le caractère d'une prestation sociale, soulevait de délicates questions de conformité à la Constitution**. En effet, ce droit, qui peut être rattaché à l'objectif de valeur constitutionnelle tiré de la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent (Cons. const., n° 94-359 DC du 19 janvier 1995), constitue également une

¹ Qui recouvrent l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement familial (ALF) et l'allocation de logement social (ALS).

² Une prestation est contributive si elle est versée en contrepartie de cotisations.

voie de recours, amiable et juridictionnelle, dont la privation pourrait être regardée comme de nature à porter une atteinte excessive aux exigences constitutionnelles en cause. Par conséquent, la commission a adopté un amendement modifiant l'article 1^{er} afin de retirer le DALO du champ d'application de la proposition de loi.

S'agissant des personnes concernées, **la commission a approuvé le principe d'une exemption fondée sur l'exercice d'une activité professionnelle**. Elle a néanmoins relevé que le critère de l'affiliation au titre d'une activité professionnelle, outre qu'il est difficile à mettre en œuvre, doit se concilier avec les textes européens qui consacrent **l'égalité de traitement, en matière de prestations sociales, des ressortissants d'États tiers à l'UE qui bénéficient d'un titre de séjour les autorisant à travailler**, en ne ménageant qu'un nombre limité d'exceptions¹.

Sur la proposition de son rapporteur, la commission a adopté un amendement substituant au critère de l'« *affiliation au titre d'une activité professionnelle* » celui de la détention d'un titre de séjour autorisant à travailler, critère qui est déjà celui prévu pour le RSA et l'ASPA (cf. *supra*).

Elle a également adopté un amendement visant à exclure de l'application de la condition de deux ans les ressortissants étrangers bénéficiaires de la protection temporaire.

b) Un report de l'entrée en vigueur qui s'impose pour une mise en œuvre effective

Les organismes gestionnaires, les représentants des conseils départementaux et des administrations entendus ont souligné que la mise en œuvre de cette nouvelle condition exigerait des modifications des procédures et surtout des systèmes d'information correspondants.

Une application immédiate, à la date de la promulgation de la loi, paraissant inenvisageable, la commission a adopté un amendement reportant son entrée en vigueur à une date fixée par décret et au plus tard le 1^{er} juillet 2026.

C. UNE PORTÉE LIMITÉE PAR LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX EN MATIÈRE DE PROTECTION SOCIALE, DONT IL CONVIENT D'ENVISAGER LA RATIONALISATION

Comme l'ont relevé les organismes de protection sociale et la direction de la sécurité sociale, la condition de durée de résidence fixée par la proposition de loi ne serait applicable que dans la mesure où un accord international n'y déroge pas.

Or, il s'avère qu'un nombre important de conventions internationales exempteraient de nombreuses nationalités, en tout ou partie, de l'application de la présente proposition de loi.

Le ministère chargé de la santé recense ainsi 39 conventions bilatérales de sécurité sociale conclues entre la France et des États tiers, dont la plupart consacrent une égalité de traitement en matière de prestations familiales. S'y ajoutent au moins huit accords d'association conclus entre l'Union européenne et des États tiers et qui comportent des dispositions consacrant une forme d'égalité de traitement en matière de sécurité sociale.

La commission a ainsi souligné qu'il serait nécessaire, dans la continuité des travaux qu'elle a menés sur les instruments migratoires internationaux, de procéder à une revue et à la rationalisation des conventions bilatérales en matière de sécurité sociale.

Réunie le 12 mars 2025, la commission a donné un avis favorable à l'adoption de la proposition de loi ainsi modifiée.

Le texte sera examiné en séance publique le mardi 18 mars 2025.

¹ Article 12 de la directive 2011/98/UE du 13 décembre 2011, dite « permis unique ».

POUR EN SAVOIR +

- [Rapport information n° 304 \(2024-2025\)](#) : Les instruments migratoires internationaux : mettre fin à la cacophonie - 18 recommandations pour une politique migratoire internationale plus cohérente, février 2025



Muriel Jourda

Présidente de la
commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Morbihan



Olivier Bitz

Rapporteur
pour avis

Sénateur
(Union Centriste)
de l'Orne

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel,
du Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

[Consulter le dossier législatif](#)