

N° 426

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 mars 2025

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur la proposition de loi créant une condition de durée de résidence pour le versement de certaines prestations sociales,

Par Mme Florence LASSARADE,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Mouiller, *président* ; Mme Élisabeth Doineau, *rapporteuse générale* ; Mme Pascale Gruny, M. Jean Sol, Mme Annie Le Houerou, MM. Bernard Jomier, Olivier Henno, Xavier Iacovelli, Mmes Cathy Apourceau-Poly, Véronique Guillotin, M. Daniel Chasseing, Mme Raymonde Poncet Monge, *vice-présidents* ; Mmes Viviane Malet, Annick Petrus, Corinne Imbert, Corinne Féret, Jocelyne Guidez, *secrétaires* ; Mmes Marie-Do Aeschlimann, Christine Bonfanti-Dossat, Corinne Bourcier, Céline Brulin, M. Laurent Burgoa, Mmes Marion Canalès, Maryse Carrère, Catherine Conconne, Patricia Demas, Chantal Deseyne, Brigitte Devésa, M. Jean-Luc Fichet, Mme Frédérique Gerbaud, M. Khalifé Khalifé, Mmes Florence Lassarade, Marie-Claude Lermytte, Monique Lubin, Brigitte Micouleau, M. Alain Milon, Mmes Laurence Muller-Bronn, Solanges Nadille, Anne-Marie Nédélec, Guylène Pantel, M. François Patriat, Mmes Émilienne Poumirol, Frédérique Puissat, Marie-Pierre Richer, Anne-Sophie Romagny, Laurence Rossignol, Silvana Silvani, Nadia Sollogoub, Anne Souyris, MM. Dominique Théophile, Jean-Marie Vanlerenberghe.

Voir les numéros :

Sénat : 299, 423 et 427 (2024-2025)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| L'ESSENTIEL..... | 5 |
| I. UN PRINCIPE D'ÉGAL ACCÈS DES ÉTRANGERS AUX PRESTATIONS SOCIALES QUI FAIT DÉJÀ L'OBJET D'EXCEPTIONS | 5 |
| A. LES PRESTATIONS SOCIALES FONT L'OBJET D'UN ACCÈS DE PLEIN DROIT POUR LES ÉTRANGERS EN SITUATION RÉGULIÈRE | 5 |
| B. CERTAINES PRESTATIONS FONT DÉJÀ L'OBJET D'UNE CONDITION DE RÉSIDENCE | 5 |
| II. UNE PROPOSITION DE LOI QUI S'INSCRIT EN PROLONGEMENT DES TRAVAUX DU SÉNAT, EN TIRANT LES CONSÉQUENCES DES DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL | 6 |
| A. UNE DISPOSITION ADOPTÉE PAR LES ASSEMBLÉES, MAIS PAR DEUX FOIS CONTRARIÉE..... | 6 |
| B. LA PROPOSITION DE LOI VISE À METTRE EN PLACE UNE DURÉE DE RÉSIDENCE AFIN DE BÉNÉFICIER DE PRESTATIONS SOCIALES TOUT EN TIRANT LES CONSÉQUENCES DE LA JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE | 7 |
| III. DES DIFFICULTÉS D'APPLICATION À ANTICIPER, UNE EFFECTIVITÉ À ASSURER..... | 7 |
| A. LE RESPECT DU DROIT EUROPÉEN NÉCESSITE UNE ATTENTION SPÉCIFIQUE..... | 7 |
| B. UNE APPLICATION SUSCEPTIBLE D'ÊTRE CONTRARIÉE PAR LES CLAUSES D'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT CONTENUES DANS CERTAINS TRAITÉS ET CONVENTIONS INTERNATIONALES..... | 8 |
| C. UNE MISE EN ŒUVRE QUI NÉCESSITERA DES MOYENS DANS LA DURÉE..... | 8 |
| EXAMEN DES ARTICLES | 11 |
| • <i>Article 1^{er}</i> Condition de résidence pour le bénéfice des étrangers aux prestations sociales | 11 |
| • <i>Article 2 (nouveau)</i> Maintien des conditions d'accès au RSA pour les parents isolés..... | 24 |
| EXAMEN EN COMMISSION..... | 27 |
| RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS, ALINÉA 3, DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)..... | 39 |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES | 41 |
| LA LOI EN CONSTRUCTION | 43 |

L'ESSENTIEL

La proposition de loi s'inscrit dans la suite des travaux du Sénat durant l'examen en 2023 du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration. Elle propose donc de créer une condition de durée de résidence de deux années, opposable aux étrangers en situation régulière, afin de bénéficier de certaines prestations sociales.

La commission a adopté la proposition de loi, en renforçant la sécurité juridique du dispositif au regard des exigences du droit européen.

I. UN PRINCIPE D'ÉGAL ACCÈS DES ÉTRANGERS AUX PRESTATIONS SOCIALES QUI FAIT DÉJÀ L'OBJET D'EXCEPTIONS

A. LES PRESTATIONS SOCIALES FONT L'OBJET D'UN ACCÈS DE PLEIN DROIT POUR LES ÉTRANGERS EN SITUATION RÉGULIÈRE

La vocation universaliste du système de protection sociale, qui s'est renforcée avec la déconnexion croissante entre ce système et le travail¹, **a conduit à accorder les prestations et aides sociales non contributives aux étrangers** dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux. Cette égalité de traitement **ne vaut cependant pas pour les étrangers en situation irrégulière**, qui ne peuvent prétendre qu'aux aides spécifiques qui leur sont destinées : aide médicale d'État, hébergement d'urgence et aide au retour volontaire.

Cette tendance de l'accès de plein droit aux prestations sociales est assurée **dès lors qu'une résidence stable en France, soit une présence de neuf mois consécutifs, est établie**. Il faut à cet égard souligner la spécificité des ressortissants de pays membres de l'Union européenne, qui ne sont pas concernés par la proposition de loi, dont l'égalité de traitement avec les nationaux au regard de la protection sociale ne peut être modifiée.

B. CERTAINES PRESTATIONS FONT DÉJÀ L'OBJET D'UNE CONDITION DE RÉSIDENCE

Cependant **des exceptions à cette égalité de traitement existent déjà dans le droit en vigueur**, et concernent notamment **le revenu de solidarité active (RSA) et l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa)**.

¹ La loi du 4 juillet 1975 a par exemple supprimé toute condition d'exercice d'une activité professionnelle pour l'ouverture du droit aux prestations familiales.

Concernant le RSA, la loi impose d'être titulaire d'un titre de séjour autorisant à travailler depuis cinq ans. Comme dans le cas de la présente proposition de loi, le législateur a entendu maintenir des exceptions pour prendre en compte des situations particulières. Sont par exemple exemptées de cette condition de cinq années les personnes isolées assumant la charge d'un ou de plusieurs enfants et les femmes isolées en état de grossesse. *A contrario*, la durée de résidence est étendue à quinze années à Mayotte. Une durée analogue de dix ans existe dans le cas de l'Aspa.



*Des foyers
bénéficiaires des
allocations familiales
ont un allocataire
principal étranger*

Il faut souligner que le **Conseil constitutionnel a confirmé la constitutionnalité de cette disposition**, en considérant notamment que « *le législateur peut prendre à l'égard des étrangers des dispositions spécifiques (...) dans le respect des libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle* ».

II. UNE PROPOSITION DE LOI QUI S'INSCRIT EN PROLONGEMENT DES TRAVAUX DU SÉNAT, EN TIRANT LES CONSÉQUENCES DES DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

A. UNE DISPOSITION ADOPTÉE PAR LES ASSEMBLÉES, MAIS PAR DEUX FOIS CONTRARIÉE

Lors de l'examen de la loi pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration au Sénat, deux amendements identiques de la commission des lois et de Mme Eustache-Brinio ont été adoptés durant la séance publique. Ils visaient à **limiter le bénéfice de prestations sociales en nature** (allocations familiales, prestation de compensation du handicap (PCH), aide personnalisée au logement (APL) et droit au logement opposable) **aux seuls étrangers résidant depuis au moins cinq ans en France de façon régulière**.

Cet article a été retenu dans le texte adopté, dans une version permettant aux étrangers exerçant depuis au moins 30 mois une activité professionnelle, aux réfugiés, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux apatrides et aux étrangers titulaires de la carte de résident, de continuer à bénéficier des prestations précitées. Dans sa décision du 25 janvier 2024, **le Conseil constitutionnel a censuré cet article en tant que cavalier législatif**.

La censure de l'article 19 de la loi immigration et intégration n'ayant porté que sur des arguments procéduraux, les parlementaires du groupe les Républicains ont déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale une **proposition de loi référendaire, reprenant le dispositif en question à l'identique**.

Saisi en application de l'article 11 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision du 11 avril 2024, **de nouveau censuré** la proposition de loi. **Tout en reconnaissant que des règles spécifiques aux étrangers pouvaient être prises en matière de droits sociaux**, et que les exigences constitutionnelles ne s'opposent pas à ce que le bénéfice de certaines prestations sociales leur soit soumis à une condition de durée de résidence ou d'activité, **il a estimé que la durée de 5 ans de résidence ou de 30 mois d'activité n'était pas proportionnée.**

B. LA PROPOSITION DE LOI VISE À METTRE EN PLACE UNE DURÉE DE RÉSIDENCE AFIN DE BÉNÉFICIER DE PRESTATIONS SOCIALES TOUT EN TIRANT LES CONSÉQUENCES DE LA JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE

L'article unique de la proposition de loi vise à conditionner le bénéfice de certaines prestations sociales pour les seuls étrangers non ressortissants de l'Union européenne. Ainsi, le bénéfice du **droit au logement opposable (Dalo)** mis en place par la loi du 5 mars 2007, des **prestations familiales**, de l'**allocation personnalisée d'autonomie (APA)** ainsi que de l'**aide personnalisée au logement (APL)** feraient l'objet d'une condition de **deux ans de résidence en France**, contre neuf mois dans les faits aujourd'hui. Cette durée semble répondre à l'exigence de « proportionnalité » exprimée par le Conseil constitutionnel.

En outre, et afin de respecter les exigences du droit international, cette condition de résidence **ne s'appliquerait pas aux réfugiés, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux apatrides, aux étrangers titulaires de la carte de résident.** De même, pour des raisons d'opportunité, **les étrangers en activité professionnelle ne seraient pas concernés**, pas plus que les titulaires d'un titre pour motif d'études pour l'accès aux seules APL.

III. DES DIFFICULTÉS D'APPLICATION À ANTICIPER, UNE EFFECTIVITÉ À ASSURER

A. LE RESPECT DU DROIT EUROPÉEN NÉCESSITE UNE ATTENTION SPÉCIFIQUE

Au fil de ses décisions, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a développé une interprétation extensive des droits accordés aux travailleurs issus de pays tiers, qui résident légalement dans un État membre, par la **directive européenne 2011/98 du 13 décembre 2011 dite « permis unique »**. Durant les auditions conduites par la rapporteure, les services du ministère de l'Intérieur ont souligné le risque de non-respect de cette directive, et l'importance de notification le cas échéant. En effet, **cette directive impose une égalité de traitement, au regard de la sécurité sociale, entre les nationaux et étrangers titulaires d'un titre de séjour relevant de son champ.**

Afin de limiter le risque de non-conformité à la directive, la commission a adopté, à l'initiative de la rapporteure, un amendement ayant pour objet de substituer à l'exception « d'affiliation à la sécurité sociale au titre d'une activité professionnelle » celle d'être « titulaire d'un titre ou document autorisant à travailler ».

B. UNE APPLICATION SUSCEPTIBLE D'ÊTRE CONTRARIÉE PAR LES CLAUSES D'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT CONTENUES DANS CERTAINS TRAITÉS ET CONVENTIONS INTERNATIONALES

La France a ratifié différents instruments de droit international qui impliquent des clauses d'égalité de traitement entre les ressortissants nationaux et ceux des pays-tiers partie au traité en matière de protection sociale. Du fait de la supériorité du droit international sur la loi, ces traités et conventions bilatérales ou multipartites sont de nature à faire écran aux dispositions contenue dans la proposition de loi, et empêcherait *de facto* son application pour les ressortissants concernés.

Il s'agit notamment des accords européens d'association, notamment signés entre l'Union européenne et l'Algérie, le Maroc, la Tunisie, le Liban, l'Égypte, la Jordanie, Israël et la Turquie, de la convention n° 118 sur l'égalité de traitement de sécurité sociale de l'Organisation internationale du travail (OIT) qui concerne plusieurs pays d'Afrique sub-saharienne et d'Amérique du Sud et de 67 accords ou conventions bilatérales avec des États tiers qui peuvent impliquer une clause de réciprocité sur certaines prestations sociales.

Cependant, la rapporteure appelle à ne pas tirer de conclusions hâtives de ce point. D'abord parce que les conventions en question peuvent être dénoncées, ou amendées sur certains points. Et qu'à défaut, ces conventions assurent en retour qu'un ressortissant français habitant dans le pays partie au traité bénéficie d'un traitement non discriminatoire avec les ressortissants nationaux.

C. UNE MISE EN ŒUVRE QUI NÉCESSITERA DES MOYENS DANS LA DURÉE

Afin d'assurer la bonne application des dispositions de la proposition de loi par les caisses d'allocations familiales (Caf), un important travail sur les systèmes d'information est nécessaire. En effet, la nationalité des allocataires n'est, jusqu'alors, pas prise en compte par les systèmes d'information. Afin de permettre cette adaptation, ainsi que la formation des équipes des Caf, la rapporteure propose de repousser l'entrée en vigueur de la loi d'une année.

Réunie le mercredi 12 mars 2025 sous la présidence de Philippe Mouiller, la commission des affaires sociales a adopté la proposition de loi modifiée par huit amendements ayant notamment pour objet de :

- supprimer la condition de résidence de deux ans proposée pour le bénéfice du droit au logement opposable (Dalo) et de l'allocation journalière de présence parentale (AJPP) ;

- sécuriser juridiquement le dispositif au regard du respect du droit européen, et notamment de la 2011/98/UE dite « permis unique » ;

- décaler la date d'entrée en vigueur du dispositif, afin de prendre en compte le délai d'adaptation des systèmes d'information nécessaire à la bonne mise en œuvre du dispositif.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Condition de résidence pour le bénéfice des étrangers aux prestations sociales

Cet article propose de subordonner l'accès des étrangers en situation régulières à certaines prestations en nature (prestations familiales, aide personnalisée au logement et allocation personnalisée d'autonomie) et au droit au logement opposable (Dalo) à une condition de résidence de deux années en France.

La commission a adopté cet article modifié par des amendements qui suppriment le Dalo du périmètre de cette mesure, qui sécurisent le dispositif d'un point de vue juridique et qui repoussent sa date d'entrée en vigueur.

I - Le dispositif proposé

A. L'égalité de traitement entre nationaux et étrangers en matière de protection sociale fait l'objet d'une protection qui n'est pas absolue

1. Un principe d'égal accès des ressortissants étrangers à la protection sociale qui fait déjà l'objet d'exceptions

a) Le modèle universaliste d'affiliation des étrangers en situation régulière à la sécurité sociale fait figure d'exception française

- La vocation universaliste de la Sécurité sociale trouve de lointaines racines, et explique la tendance générale à assimiler les ressortissants étrangers aux nationaux lorsqu'il s'agit d'envisager le bénéfice des aides et prestations. Cette tradition exaltant le « creuset républicain »¹ est déjà exprimée par les constituants de 1793 lorsqu'ils estiment que « les secours publics sont une dette sacrée »². Cependant c'est le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 qui l'exprime le plus directement, en considérant que « la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. 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. », sans faire de distinction entre nationaux et étrangers.

¹ Gérard Noiriel, *Le Creuset français. Histoire de l'immigration (XIX^e - XX^e siècle)*, Paris, Seuil, coll. « L'Univers Historique », 1988 ; réédité en coll. « Points-histoire », Paris, Seuil, 1992.

² Constitution du 24 juin 1793, article 21.

Les aides au bénéfice des étrangers en situation irrégulière

Au titre de l'article L.111-1 du code de sécurité sociale, les étrangers dont le séjour est irrégulier ne peuvent prétendre à aucune aide ou prestation sociale de droit commun. Ils ne bénéficient donc que des aides spécifiques qui leur sont dédiées : l'aide médicale d'État¹, l'hébergement d'urgence² et l'aide au retour et à la réinsertion³.

Des exceptions à cette conception universaliste ont pu exister, mais il a dans l'ensemble été renforcé par la déconnexion croissante entre ouverture des droits et exercice d'une activité professionnelle. Cette tendance s'observe particulièrement pour la politique familiale, puisque la loi du 4 juillet 1975⁴ a supprimé toute condition d'exercice d'une activité professionnelle pour l'ouverture du droit aux prestations familiales.

- La situation des ressortissants étrangers au regard du droit de la protection sociale s'inscrit dans cette logique. Ainsi, l'article L.111-1 du code de sécurité sociale prévoit « *pour toute personne travaillant ou résidant en France de façon stable et régulière, la couverture des charges de maladie, de maternité et de paternité ainsi que des charges de famille et d'autonomie* ».

Les conditions d'appréciation de la stabilité de la résidence en France sont renvoyées à un décret en Conseil d'État⁵, elles correspondent :

- pour l'ouverture des droits aux prestations concernées par le code de la sécurité sociale, à un délai de résidence en France « *de manière ininterrompue depuis plus de trois mois* »⁶ ;

- pour le maintien du bénéfice de ces droits, à un maintien de la résidence principale en France plus de six mois par année civile, et huit mois dans le seul cas des aides au logement⁷.

Sont cependant exempts du délai de carence de trois mois pour l'ouverture des droits, les réfugiés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire, les personnes mineures enregistrées par l'autorité compétente en qualité de demandeur d'asile ou à la charge d'une personne enregistrée comme telle et disposant du droit de se maintenir sur le territoire, les membres de la famille qui rejoignent ou accompagnent pour s'installer en France un assuré y séjournant de manière stable et régulière, les personnes prises en charge par les établissements ou services d'aide sociale à l'enfance et les personnes inscrites dans un établissement d'enseignement ou venant en France effectuer un stage dans le cadre d'accords de coopération culturelle, technique et scientifique.

¹ Article L. 251-1 du code de l'action sociale et des familles.

² Article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles.

³ Article L. 711-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

⁴ Loi n° 75-574 du 4 juillet 1975 tendant à la généralisation de la sécurité sociale.

⁵ Article L. 111-1-2-3 du code de la sécurité sociale.

⁶ Article D.160-2 du code de la sécurité sociale.

⁷ Article R. 111-2 du code de la sécurité sociale.

De même, les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne font l'objet d'un principe « d'égalité de traitement » avec les ressortissants nationaux en matière de protection sociale, sur le fondement de l'article 48 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Ce principe peut cependant faire l'objet d'exceptions encadrées par la directive 2004/38 relative aux droits des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et séjourner librement sur le territoire des États membres.

- L'égal accès des ressortissants étrangers à la protection sociale est un trait caractéristique du modèle français. Plusieurs pays, dont les systèmes de protection sociale sont pourtant moins généreux qu'en France, ont fait le choix de conditionner cet accès à un délai de résidence sur le sol national.

Condition de résidence requise pour le bénéfice de prestations sociales dans les différents pays de l'Union européenne

| Pays | Prestations familiales | Minima sociaux |
|--------------------|------------------------|----------------|
| Allemagne | - | 5 ans |
| Autriche | - | 5 ans |
| Belgique | - | 3 mois |
| Bulgarie | - | 5 ans |
| Chypre | 5 ans | 5 ans |
| Croatie | 3 ans | 5 ans |
| Danemark | 1 an | - |
| Espagne | - | 1 an |
| Estonie | - | - |
| Finlande | - | - |
| Grèce | - | - |
| Hongrie | - | - |
| Irlande | 3 ans | - |
| Italie | 5 ans | 5 ans |
| Lettonie | - | 5 ans |
| Lituanie | - | 5 ans |
| Luxembourg | - | 5 ans |
| Malte | - | - |
| Pays-Bas | - | 3 mois |
| Pologne | - | - |
| Portugal | - | 1 an |
| République tchèque | - | 5 ans |
| Roumanie | - | - |
| Slovaquie | - | - |
| Slovénie | - | 5 ans |
| Suède | - | - |

Source : Cleiss

b) Certaines prestations sociales font déjà l'objet d'une condition de résidence en France

Le législateur a déjà entendu conditionner le versement de certaines prestations sociales à une condition de résidence sur le sol national. C'est notamment le cas du revenu de solidarité active (RSA)¹, de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa)² et de l'aide à la vie sociale et familiale (AVSF)³.

Dans le cas du RSA, la prestation n'est versée qu'à partir de cinq années de détention d'un titre de séjour permettant de travailler en France. Ce délai de 5 années de résidence souffre cependant de certaines exceptions :

- concernant les personnes isolées assumant la charge d'un ou de plusieurs enfants et les femmes isolées en état de grossesse, qui n'ont pas de durée de résidence ;

- concernant les étrangers à Mayotte, où la durée de résidence est rallongée à 15 années.

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité⁴, le Conseil constitutionnel a par ailleurs confirmé la constitutionnalité de cette disposition, considérant notamment que le RSA « a[vait] pour principal objet d'inciter à l'exercice ou à la reprise d'une activité professionnelle » et que donc le législateur a pu « estimer que la stabilité de la présence sur le territoire national était une des conditions essentielles à l'insertion professionnelle ». Cependant, dans le cadre de la loi de finances pour 2019, le législateur a souhaité étendre l'allongement des délais prévus à Mayotte aux ressortissants étrangers sur le territoire de la Guyane, ce qui a été déclaré contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel « faute de lien pertinent avec l'objet [de la prestation] »⁵.

De la même façon, l'Aspa fait l'objet d'une condition de résidence de dix années, tandis que les allocataires de l'aide à la vie familiale et sociale doivent justifier de 15 ans de présence sur le sol national.

¹ Article L. 262-4 du code de l'action sociale et des familles.

² Article L. 815-1 du code de la sécurité sociale.

³ Article L. 117-3 du code de l'action sociale et des familles.

⁴ Décision n° 2011-137 QPC du 17 juin 2011 M. Zeljko S. [Attribution du revenu de solidarité active aux étrangers].

⁵ Décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018, loi de finances pour 2019.

c) L'accès aux prestations sociales des ressortissants étrangers fait également l'objet de traités et conventions bilatérales leur assurant une égalité de traitement

La France a ratifié différents instruments de droit international qui comportent des clauses d'égalité de traitement entre les ressortissants nationaux et ceux des pays-tiers partie au traité en matière de protection sociale. Du fait de la supériorité du droit international sur la loi¹, ces traités et conventions bilatérales ou multipartites font écran aux dispositions législatives mettant en place une condition de résidence. Cela empêche ainsi, *de facto*, l'application du délai de cinq années pour bénéficier du RSA pour les ressortissants concernés, et aurait les mêmes conséquences concernant la présente proposition de loi.

Sans que l'analyse de ces instruments de droit international ne soit exhaustive, puisqu'il faut pour chaque convention vérifier – ou définir – le périmètre exact des prestations concernées par l'égalité de traitement, il faut souligner que les principales sources d'immigration régulière vers la France sont couvertes pas de telles conventions. Parmi les instruments en question, sont notamment recensés :

- les accords internationaux et les conventions signées entre l'Union européenne et des pays tiers, notamment les accords d'association euro-méditerranéens² ;

- les 39 conventions bilatérales de sécurité sociale conclues par la France avec des États tiers incluent une clause d'égalité de traitement pouvant, le cas échéant, faire obstacle à l'application de conditions spécifiques s'agissant des prestations familiales concernant les ressortissants des États parties ;

- la convention de l'Organisation internationale du travail sur l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale (1962)³, dont la Cour de cassation⁴ a précisé qu'elle « fai[sai]t obstacle à ce que la législation nationale impose à l'allocataire de nationalité étrangère une condition de résidence distincte de celle imposée aux allocataires de nationalité française ».

¹ CJUE, 1954, *Costa c/Enel* et CE, 1989, *Nicolo*.

² Ils concernent l'Algérie, le Maroc, la Tunisie, le Liban, l'Égypte, la Jordanie, Israël et la Turquie.

³ Ont notamment ratifié cette convention les pays suivants : Bolivie, Cap Vert, Guinée, Irlande, Israël, Italie, Libye, Mauritanie, Norvège, République centrafricaine, Tunisie, Uruguay.

⁴ *Civ.*, 8 avril 2021, 19-24.661.

2. Une garantie juridique pour les étrangers aux contours incertains

a) *Constitutionnalité de la durée de résidence : adéquation ou proportionnalité ?*

La jurisprudence du Conseil constitutionnel est abondante au sujet des différences de traitement qui peuvent être faites par le législateur entre nationaux et ressortissants étrangers, notamment en matière d'accès à la protection sociale. Cependant cette jurisprudence semble avoir évolué, avec l'affirmation d'un contrôle plus strict du juge constitutionnel.

Sur le principe, le Conseil constitutionnel admet de jurisprudence constante la possibilité de la mise en place d'une condition de résidence, comme l'indique clairement la décision n° 86-225 DC du 23 janvier 1987 :

« la fixation d'une condition de résidence pour l'octroi de prestations sociales n'emporte pas par elle-même une discrimination de la nature de celles qui sont prohibées par l'article 2 de la Constitution ; qu'elle n'est pas davantage contraire au principe d'égalité des citoyens devant la loi proclamé par l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

(...)

Il incombe, tant au législateur qu'au Gouvernement, conformément à leurs compétences respectives, de déterminer, dans le respect des principes proclamés par le onzième alinéa du Préambule, les modalités de leur mise en œuvre ; qu'il suit de là qu'il appartient au pouvoir réglementaire, dans chacun des cas prévus à l'article 4 de la loi, de fixer la durée de la condition de résidence de façon à ne pas aboutir à mettre en cause les dispositions précitées du Préambule et en tenant compte à cet effet des diverses prestations d'assistance dont sont susceptibles de bénéficier les intéressés ; que toute autre interprétation serait contraire à la Constitution ».

Une fois ce principe admis, le Conseil stabilise sa conception du principe d'égalité en matière de droit des étrangers dans la décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, avec la création d'un considérant de principe repris systématiquement depuis :

« si le législateur peut prendre à l'égard des étrangers des dispositions spécifiques, il lui appartient de respecter les libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République ; que s'ils doivent être conciliés avec la sauvegarde de l'ordre public qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle, figurent parmi ces droits et libertés, la liberté individuelle et la sûreté, notamment la liberté d'aller et venir, la liberté du mariage, le droit de mener une vie familiale normale ; qu'en outre les étrangers jouissent des droits à la protection sociale, dès lors qu'ils résident de manière stable et régulière sur le territoire français ; qu'ils doivent bénéficier de l'exercice de recours assurant la garantie de ces droits et libertés ».

Plus récemment, et notamment à la lumière de la décision n° 2024-6 RIP du 11 avril 2024, il existe un doute légitime quant au sens de la jurisprudence développée par le juge constitutionnel. En effet, deux logiques semblent s'opposer entre un contrôle de l'adéquation de la condition de résidence, et un contrôle de sa proportionnalité.

Dans la décision précitée n° 2011-137 QPC du 17 juin 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme la durée de cinq ans de résidence proposée par le législateur en vue du bénéfice du RSA, en soulignant l'adéquation entre l'objectif de la prestation sociale – l'insertion professionnelle – et la stabilité de la présence sur le territoire national. Cette logique semble, en partie, reprise dans la décision RIP précitée, quand le juge constitutionnel précise que *« si les exigences constitutionnelles précitées ne s'opposent pas à ce que le bénéfice 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 »*.

Cependant une autre logique coexiste dans la même décision RIP, et concerne la proportionnalité de la mesure. Le Conseil constitutionnel motive en effet la censure du dispositif législatif en ces termes :

« En subordonnant le bénéfice de prestations sociales (...) à une condition de résidence en France d'une durée d'au moins cinq ans ou d'affiliation au titre d'une activité professionnelle d'une durée d'au moins trente mois, les dispositions de l'article 1^{er} portent une atteinte disproportionnée à ces exigences ».

b) Le cas particulier du Dalo : un droit qui prend la forme d'un recours

Le droit au logement décent et indépendant, ainsi que son opposabilité, énoncés à l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation, doivent être regardés différemment concernant la constitutionnalité de la mise en place d'une condition de résidence pour y permettre l'accès des étrangers en situation régulière. Cette différence s'explique dans la mesure où il ne s'agit pas à proprement parler d'une « prestation sociale », bien que le risque logement fasse partie des risques couverts par la protection sociale. Le Dalo fonctionne sur le mode d'un recours permettant l'effectivité d'un droit. Ainsi, il permet à certains demandeurs d'un logement social de voir leur demande reconnue comme prioritaire et ainsi se voir proposer une solution de logement digne dans les six mois, et fait de l'État le garant du droit au logement.

Or, le Conseil constitutionnel a dégagé des dixième et onzième alinéas du Préambule de 1946 un objectif de valeur constitutionnelle visant à « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent »¹. Il ne s'est par ailleurs jamais prononcé sur la constitutionnalité de l'article L. 300-1 précité, qui fixe une durée de résidence, bien que minime, pour ouvrir l'éligibilité des étrangers au Dalo. Par ailleurs, le Dalo est également susceptible de faire l'objet d'une protection constitutionnelle au regard du droit au recours juridictionnel effectif, dès lors qu'il peut être qualifié de voie de recours devant une commission amiable, puis devant la juridiction administrative.

c) Le droit européen offre des garanties aux étrangers en matière d'égalité de traitement

Au fil de ses décisions, **la CJUE a développé une interprétation extensive des droits accordés** par la directive européenne 2011/98 du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique **aux travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre de l'UE.**

L'article 12 de ladite directive instaure un droit à l'égalité de traitement entre les ressortissants de pays tiers qui résident et travaillent légalement dans un État membre et les ressortissants nationaux. Plus précisément, elle prévoit que :

« Tous les ressortissants de pays tiers qui résident et travaillent légalement dans un État membre devraient jouir au minimum d'un socle commun de droits, fondé sur l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre d'accueil, indépendamment de la finalité initiale ou du motif de leur admission sur son territoire. Le droit à l'égalité de traitement dans les domaines précisés par la présente directive devrait être garanti non seulement aux ressortissants de pays tiers qui ont été admis dans un État membre à des fins d'emploi, mais aussi à ceux qui y ont été admis à d'autres fins, puis qui ont été autorisés à y travailler en vertu d'autres dispositions du droit de l'Union ou de droit national, y compris les membres de la famille du travailleur issu d'un pays tiers qui ont été admis dans l'État membre conformément à la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, les ressortissants de pays tiers qui ont été admis sur le territoire d'un État membre conformément à la directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat et les chercheurs qui ont été admis conformément à la directive 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique. ».

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995.

Ainsi, cette égalité de traitement doit s'appliquer aux titulaires d'un titre qui autorise à travailler. *A contrario*, sont exclus, dans le droit français, du champ de la directive les titulaires d'un titre qui n'autorise pas à travailler, soit selon l'article L. 414-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) :

- la carte de séjour temporaire portant la mention « stagiaire ICT »¹ prévue à l'article L. 421-30 ;

- la carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » pour l'année qui suit la première délivrance² ;

- la carte de séjour temporaire portant la mention « visiteur »³ ;

- la carte de séjour temporaire portant la mention « stagiaire »⁴ ;

- la carte de séjour portant la mention « retraité »⁵.

Il faut souligner que le respect de cette directive est important pour le législateur, dans la mesure où la CJUE en fait une interprétation particulièrement restrictive. Elle a par exemple récemment considéré⁶ que la législation italienne, en prévoyant le non-versement d'une allocation familiale lorsque des membres de la famille ne résidait pas sur le territoire de la République italienne, était contraire au droit à l'égalité de traitement dans la mesure où elle induisait une discrimination indirecte envers les titulaires de permis unique.

B. Les évolutions proposées par le présent article

1. Une disposition similaire adoptée par les Assemblées, mais par deux fois contrariée

a. Un dispositif censuré comme cavalier législatif lors de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration

Lors de l'examen de la loi pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration⁷ au Sénat, deux amendements identiques⁸ de la commission des lois et de Mme Eustache-Brinio ont été adoptés afin de limiter le bénéfice de prestations sociales en nature (allocations familiales, prestation de compensation du handicap (PCH), aide personnalisée au logement (APL) et droit au logement opposable) aux seuls étrangers résidant depuis au moins cinq ans en France de façon régulière.

¹ Article L. 421-30 du Ceseda.

² Article L. 461-12 du Ceseda.

³ Article L. 426-20 du Ceseda.

⁴ Article L. 426-23 du Ceseda.

⁵ Article L. 426-8 du Ceseda.

⁶ CJUE, 25 novembre 2020, affaire C-302/19.

⁷ Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

⁸ Amendements n° 3 rect. quater et 625.

Cet article a fait l'objet de débats nourris durant la commission mixte paritaire (CMP) et a été retenu dans le texte adopté définitivement par le Parlement¹, dans une version permettant aux étrangers qui exercent depuis au moins 30 mois une activité professionnelle, aux réfugiés, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux apatrides et aux étrangers titulaires de la carte de résident, de continuer à bénéficier des prestations précitées.

Dans sa décision sur ce texte², **le Conseil constitutionnel a censuré cet article en tant que cavalier législatif**. C'est-à-dire que, sur un fondement procédural, il a estimé que « *relevant de la législation sociale il ne présentait pas de lien, même indirect, avec aucune des dispositions qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau du Sénat* ».

b. Une proposition de référendum d'initiative partagée (RIP) dont la conformité à la constitution n'a pas été reconnue par le Conseil constitutionnel

La censure de l'article 19 de la loi immigration et intégration n'ayant porté que sur des arguments procéduraux, **les parlementaires du groupe Les Républicains ont déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale une proposition de loi référendaire** reprenant le dispositif en question, sur le fondement de l'article 11 alinéa 4 de la Constitution.

Conformément à l'article 11 de la Constitution, et s'agissant des référendums d'initiative partagée, le Conseil constitutionnel a été chargé de vérifier que cette proposition de loi avait bien été soutenue par au moins 1/5^e des parlementaires, qu'elle portait sur un sujet relevant du domaine du référendum et qu'elle n'était pas contraire à la Constitution.

Le Conseil constitutionnel a, dans sa décision³, jugé que cette proposition de loi relevant bien du domaine du référendum en ce qu'elle concernait « **une réforme relative à la politique sociale de la nation** », et non la politique migratoire.

Cependant, **le Conseil constitutionnel a censuré la proposition de loi** en considérant qu'elle n'était pas conforme à la Constitution. Tout en reconnaissant que des règles spécifiques aux étrangers pouvaient être prises en matière de droits sociaux, et que les exigences constitutionnelles ne s'opposent pas à ce que le bénéfice de certaines prestations sociales leur soit soumis à une condition de durée de résidence ou d'activité, **il a estimé que la durée de 5 ans de résidence ou de 30 mois d'activité n'était pas proportionnée**.

¹ Article 19 de ladite loi.

² Décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024, loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

³ Décision n° 2024-6 RIP du 11 avril 2024, proposition de loi visant à réformer l'accès aux prestations sociales des étrangers.

Décision du Conseil constitutionnel relative au RIP Proposition de loi visant à réformer l'accès aux prestations sociales des étrangers (extrait)

10. Si le législateur peut prendre à l'égard des étrangers des dispositions spécifiques, il lui appartient de respecter les libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République. Ils doivent cependant être conciliés avec la sauvegarde de l'ordre public qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle. En outre, les étrangers jouissent des droits à la protection sociale, dès lors qu'ils résident de manière stable et régulière sur le territoire français.

11. [Les articles modifiés par la proposition de loi visent à] prévoir que les étrangers non ressortissants de l'Union européenne ne bénéficient du droit au logement, de l'aide personnelle au logement, des prestations familiales et de l'allocation personnalisée d'autonomie que s'ils justifient d'une durée minimale de résidence stable et régulière en France ou d'affiliation à un régime obligatoire de sécurité sociale au titre d'une activité professionnelle en France.

12. Si les exigences constitutionnelles précitées ne s'opposent pas à ce que le bénéfice 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.

13. En subordonnant le bénéfice de prestations sociales, dont certaines sont au demeurant susceptibles de présenter un caractère contributif, pour l'étranger en situation régulière non ressortissant de l'Union européenne, à une condition de résidence en France d'une durée d'au moins cinq ans ou d'affiliation au titre d'une activité professionnelle d'une durée d'au moins trente mois, les dispositions de l'article 1^{er} portent une atteinte disproportionnée à ces exigences. Elles sont donc contraires à la Constitution.

2. Une disposition qui tire les conséquences des décisions du Conseil constitutionnel

Le présent article vise à conditionner certaines prestations sociales à une condition de résidence sur le sol national pour les étrangers extracommunautaires, en reprenant l'apport des décisions du Conseil constitutionnel afin de sécuriser le dispositif.

Le I du présent article **limite le bénéfice du droit au logement opposable (DALO) mis en place par la loi du 5 mars 2007¹ aux seuls étrangers non ressortissants de l'Union européenne qui résident depuis au moins deux ans en France.** Cette condition de résidence ne s'applique pas aux réfugiés, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux apatrides, aux étrangers titulaires de la carte de résident et aux étrangers justifiant d'une affiliation au titre d'une activité professionnelle.

¹ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

Le II restreint de la même manière, et pour le même public, **l'accès aux prestations familiales et aux prestations dites assimilées¹, à l'exception des allocations d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) et des allocations journalières de présence parentale et de décès de l'enfant.** En outre, **l'accès à l'aide personnalisée au logement (APL) est maintenu aux étrangers disposant d'un visa d'étudiant,** ou justifiant d'une durée d'affiliation d'au moins trois mois au titre d'une activité professionnelle.

Le III restreint, de la même manière et pour le même public, **le bénéficiaire de allocation personnalisée d'autonomie (APA).**

Le IV précise que l'entrée en vigueur de la disposition **s'applique aux demandes de prestations ou allocations déposées à compter de la promulgation de la présente loi.**

II - La position de la commission

Au terme de ses travaux, la rapporteure estime que, sur le principe, **la mise en place d'une durée de résidence préalable au bénéficiaire de prestations sociales est souhaitable.** En effet, la protection sociale est l'expression de la solidarité nationale, et conditionner son accès à une durée de présence en France revient en partie à considérer que c'est l'appartenance au collectif et la participation à la vie de la nation qui fondent la légitimité de cette solidarité. Par ailleurs, l'accès immédiat aux prestations sociales constitue de fait un élément d'attractivité concernant la migration, du moins en comparaison avec les autres pays de l'Union européenne. Par ailleurs, elle constate que de nombreux pays, dont les systèmes de protection sociale sont pourtant moins généreux qu'en France, ont fait un choix analogue.

En l'absence de données chiffrées de la part des administrations de sécurité sociale, il n'est pas possible d'estimer l'impact financier du présent article. Cependant il semble que près de 10 % des foyers connus par la Cnaf auraient un allocataire principal possédant un titre de séjour, ce qui ne permet pas d'en déduire qu'il serait concerné par la présente proposition de loi, mais souligne qu'il ne s'agit pas d'un public négligeable pour la branche famille.

En revanche, au cours de ses travaux, différentes problématiques ont été soulevées à la rapporteure, et justifient des évolutions du texte. La commission a ainsi adopté **deux amendements identiques COM-5 et COM-7, visant à supprimer le Dalo du périmètre du présent article** afin de renforcer la sécurité juridique du dispositif. Il semble en effet que le Dalo fait l'objet d'une protection constitutionnelle renforcée, et que ce sont les prestations sociales qui constituent le cœur naturel de la présente proposition de loi.

¹ Il s'agit notamment du complément familial, des allocations de soutien familial, des prestations d'accueil du jeune enfant, des allocations d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), des allocations de rentrée scolaire, des allocations journalières de présence parentale et de décès de l'enfant, et par un jeu de renvoi des allocations personnalisées au logement.

Afin de sécuriser juridiquement le présent article, la commission a également adopté un amendement COM-1, sous amendé par l'amendement COM-8 rect de la commission des lois. Cette évolution tient notamment au remplacement de la condition de deux ans de résidence stable en France par le fait **d'être titulaire depuis deux ans d'un titre ou d'un document de séjour**, afin de faciliter le contrôle effectué par les caisses de la branche famille lors de l'instruction des dossiers. Le même amendement modifie également la liste des exceptions rendant non-opposable la durée de résidence de deux années, en créant un article L.512-2-1 au sein du code de la sécurité sociale qui substitue à la notion « d'affiliation à la sécurité sociale » celle de « **titre de séjour autorisant à travailler** », ce qui permet de respecter l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre de résidence en matière de protection sociale. Enfin, ledit amendement exclut également du périmètre du présent article l'allocation journalière de présence parentale (AJPP), dans la mesure où elle bénéficie aux parents d'enfants gravement malades, accidentés ou handicapés.

Enfin, la commission a adopté deux amendements identiques COM-3 et COM-10 visant à repousser la **date d'entrée en vigueur** du dispositif, au plus tard au **1^{er} juillet 2026**, afin de prendre en compte le délai d'adaptation des systèmes d'information nécessaire à sa bonne mise en œuvre.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 2 (nouveau)

Maintien des conditions d'accès au RSA pour les parents isolés

Cet article, introduit par la commission, vise à maintenir les conditions dérogatoires d'ouverture de l'éligibilité au revenu de solidarité active pour les ressortissants étrangers qui assument seule la charge d'un ou de plusieurs enfants.

I - Le dispositif proposé

A. Le droit en vigueur

L'article L. 262-4 du code de l'action sociale et des familles fixe les conditions d'éligibilité au revenu de solidarité active (RSA). Ainsi, en plus d'être âgé de vingt-cinq ans ou d'assumer la charge d'un ou plusieurs enfants nés ou à naître, l'allocataire doit être français, ou à défaut, être titulaire depuis au moins cinq ans d'un titre de séjour autorisant à travailler.

Le même article précise cependant que cette condition de résidence pour les ressortissants étrangers ne s'applique pas :

- aux réfugiés, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux apatrides et aux étrangers titulaires de la carte de résident ou d'un titre de séjour prévu par les traités et accords internationaux et conférant des droits équivalents ;

- aux personnes ayant droit à la majoration prévue pour les personnes isolées assumant la charge d'un ou de plusieurs enfants et pour les femmes isolées en état de grossesse¹.

Cependant, pour les parents et parturientes isolés, ledit article impose le respect des conditions de régularité du séjour mentionnées à l'article L.512-2 du code de la sécurité sociale.

B. Le droit proposé

Le présent article remplace, au sein de l'article L. 262-4 du code de l'action sociale et des familles, le renvoi aux conditions de régularité du séjour mentionnées à l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale par une mention explicite : « être titulaires d'un titre exigé, soit en vertu de dispositions législatives ou réglementaires, soit de traités ou accords internationaux, pour résider régulièrement en France ».

¹ Article L.262-9 du code de l'action sociale et des familles.

II - La position de la commission

Cet amendement vise à neutraliser l'effet, par jeu de renvoi, de la modification de l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale sur l'éligibilité au revenu de solidarité active (RSA) des femmes isolées qui assument seules la charge d'un ou de plusieurs enfants. La rapporteure constate que, lorsque le législateur a mis en place un délai de cinq années avant de bénéficier du RSA pour les étrangers extracommunautaires, il a entendu ne pas l'appliquer à ce public particulièrement vulnérable.

Par ailleurs, l'objet de la présente proposition de loi n'étant pas de modifier les conditions d'éligibilité au RSA, il convient donc de maintenir le droit en vigueur.

La commission a adopté cet article additionnel dans la rédaction de l'amendement COM-4.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 12 mars 2025, sous la présidence de M. Philippe Mouiller, président, la commission examine le rapport de Mme Florence Lassarade, rapporteure, sur la proposition de loi (n° 299, 2024-2025) créant une condition de durée de résidence pour le versement de certaines prestations sociales.

M. Philippe Mouiller, président. – Mes chers collègues, notre ordre du jour appelle l'examen du rapport de Florence Lassarade et du texte de la commission sur la proposition de loi de notre collègue Valérie Boyer créant une condition de durée de résidence pour le versement de certaines prestations sociales.

Ce texte est inscrit à l'ordre du jour du Sénat du mardi 18 mars, dans l'après-midi.

Mme Florence Lassarade, rapporteure. – Avant d'examiner la proposition de loi de notre collègue Valérie Boyer visant à établir une condition de durée de résidence pour le versement de prestations sociales – sujet de société qui ne manquera pas de faire débat –, je souhaite présenter la logique qui a été la mienne lors de l'instruction de ce texte.

Les mesures portées par cette proposition de loi relèvent du code de la sécurité sociale et du code de l'action sociale et des familles, non du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda), pour lequel notre commission n'est au demeurant pas la plus naturellement compétente. J'ai donc considéré que la question qui se posait au législateur était avant tout celle de la définition de notre modèle de protection sociale, et c'est sur ce terrain uniquement que j'ai entendu mener mes travaux.

Pour autant, il faut préciser que la présente proposition de loi s'inscrit dans le prolongement d'une volonté de la majorité sénatoriale exprimée à plusieurs reprises.

D'abord, lors de l'examen au Sénat du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, deux amendements identiques de la commission des lois et de Mme Eustache-Brinio ont été adoptés durant la séance publique, visant à limiter le bénéfice de prestations sociales en nature – allocations familiales, prestation de compensation du handicap (PCH), aide personnalisée au logement (APL) et droit au logement opposable (Dalo) – aux seuls étrangers résidant depuis au moins cinq ans en France de façon régulière. Cependant, le Conseil constitutionnel a censuré cet article, estimant qu'il s'agissait d'un cavalier législatif, sans se prononcer sur le fond.

Par la suite, les parlementaires du groupe Les Républicains ont déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale une proposition de loi référendaire reprenant le dispositif en question, sur le fondement de l'article 11 alinéa 4 de la Constitution, c'est-à-dire dans le but de mettre en place un référendum d'initiative partagée (RIP) afin de recueillir l'expression directe de la souveraineté nationale sur ce sujet.

Le Conseil constitutionnel a également censuré cette proposition de loi. Tout en reconnaissant que des règles spécifiques aux étrangers pouvaient être prises en matière de droits sociaux, et que les exigences constitutionnelles ne s'opposent pas à ce que le bénéfice de certaines prestations sociales soit soumis à une condition de durée de résidence ou d'activité, il a estimé que la durée de cinq ans de résidence ou de trente mois d'activité pour les travailleurs n'était pas proportionnée. La présente proposition de loi vise à tirer les conséquences de ces décisions, point sur lequel nous reviendrons.

Au préalable, il me faut préciser l'état du droit en vigueur concernant le bénéfice des prestations sociales « de droit commun » pour les ressortissants étrangers.

Je rappelle, d'abord, que les étrangers en situation irrégulière, qui ne sont pas concernés par la présente proposition de loi, ne bénéficient d'aucune prestation sociale à l'exception de l'aide médicale d'État (AME) et de l'hébergement d'urgence. Concernant les ressortissants étrangers en situation régulière, la tendance générale est à l'accès de plein droit aux prestations sociales dès lors qu'une résidence stable, soit une présence de neuf mois consécutifs, est établie. Cette universalité de l'accès au droit est avant tout la conséquence de la déconnexion croissante entre le système de protection sociale et le travail.

Cependant, des exceptions existent déjà dans le droit en vigueur. Elles concernent notamment le revenu de solidarité active (RSA) et l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa). Pour ces deux prestations, la loi impose respectivement d'être titulaire d'un titre de séjour autorisant à travailler depuis cinq ans - voire quinze ans à Mayotte - pour le RSA et depuis dix ans pour l'Aspa. Cette condition de présence sur le sol national a en outre été validée par le Conseil constitutionnel en ce qui concerne le RSA, au motif que « la stabilité de la présence sur le territoire national était une des conditions essentielles à l'insertion professionnelle ».

Il faut enfin souligner la spécificité des ressortissants de pays membres de l'Union européenne qui, aux termes des traités européens, font l'objet d'une égalité de traitement avec les nationaux au regard de la protection sociale.

Dans ce contexte, la présente proposition de loi entend instaurer une durée minimale de résidence en situation régulière de deux années avant l'accès aux prestations familiales, à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), à l'aide personnalisée au logement et au droit au logement opposable. Il faut noter que ce périmètre exclut, par rapport au RIP dont j'ai déjà parlé, la PCH et l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), tant la vulnérabilité des publics concernés suppose une attention particulière. Selon les auteurs, il s'agit notamment de « préserver les conditions de bon fonctionnement des mécanismes des prestations sociales et de solidarité dans un contexte de densité particulière des flux migratoires ».

Au terme de mes travaux, j'estime que, sur le principe, la mise en place d'une durée de résidence préalable au bénéfice de prestations sociales est légitime, voire souhaitable. La protection sociale est l'expression de la solidarité nationale : conditionner son accès à une durée de présence en France, c'est au fond considérer que c'est l'appartenance au collectif et la participation à la vie de la Nation qui fondent la légitimité de cette solidarité. Sans plus m'avancer sur ce point, il me semble que cela correspond précisément à la logique d'intégration républicaine.

Au demeurant, de nombreux pays, dont les systèmes de protection sociale sont pourtant moins généreux que le nôtre, ont fait un choix analogue. Si l'exemple de l'Italie a suscité de nombreuses réactions du fait de la communication déployée par la Présidente du Conseil, il faut rappeler que c'est également le cas pour les prestations familiales à Chypre, en Irlande, au Danemark ou encore en Grèce, où les durées de résidence préalables vont d'un à cinq ans.

Avant d'en arriver aux évolutions que je vous propose, je souhaite souligner un point concernant les conséquences financières de cette proposition de loi. Il nous faut en la matière être lucides et raison garder. Nul ne pense sérieusement que ce texte aura un impact budgétaire important - ce n'est d'ailleurs pas son objectif premier. Malheureusement, les données communiquées par la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) ne permettent pas de chiffrer l'effet de la mesure, notamment parce que les systèmes d'information de la Cnaf ne renseignent pas la nationalité des allocataires.

Pour autant, environ 10 % des foyers auraient un allocataire principal possédant un titre de séjour, ce qui ne permet pas d'en déduire qu'il serait concerné par la présente proposition de loi puisqu'il est susceptible de travailler ou d'être présent depuis plus de deux ans en France.

En revanche, au cours de mes travaux, différentes problématiques me sont apparues et justifient, pour certaines d'entre elles, les propositions d'amendements que je vais vous présenter.

Un premier point concerne évidemment la constitutionnalité du dispositif. Les débats entre les universitaires sont complexes et la matière est incertaine, aussi je ne me permettrai pas d'affirmer des certitudes. Cependant, le Conseil constitutionnel se fondait sur le fait que « la condition de résidence en France d'une durée d'au moins cinq ans portait une atteinte disproportionnée aux exigences constitutionnelles ». La durée actuelle étant de neuf mois pour l'essentiel des prestations sociales, je constate que si la durée de deux ans se révélait inconstitutionnelle, alors le juge constitutionnel aurait tout aussi bien fait d'indiquer clairement qu'aucune modification de cette durée n'était possible.

Plus fondamentalement, il me semble que chacun est dans son rôle et qu'il n'appartient pas au législateur d'anticiper une interprétation, parfois créative, pour ne pas dire restrictive, du juge constitutionnel. Ma seule boussole a donc été celle du respect de la lettre de la Constitution, et c'est ce qui m'amène à vous proposer un premier amendement afin de soustraire le Dalo aux prestations concernées par la proposition de loi. Il semble que ce dernier fait l'objet d'une protection constitutionnelle plus claire et que l'accès à un logement décent constitue l'une des dimensions fondamentales du droit.

Un autre point concerne la conventionnalité de la proposition de loi, c'est-à-dire son respect des traités signés par la France – notamment dans l'ordre juridique européen –, traités qui sont supérieurs à la loi. En la matière, les services du ministère de l'intérieur ont souligné les enjeux relatifs à la directive du 13 décembre 2011 dite « permis unique ».

L'article 12 de cette directive impose aux États membres d'assurer une égalité de traitement entre les étrangers disposants d'un titre de séjour autorisant à travailler et leurs ressortissants nationaux ; il a déjà fait l'objet de sanctions de la part de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Pour se mettre en conformité avec cette directive, un amendement vise donc à substituer à la condition d'affiliation à la sécurité sociale au titre d'une activité professionnelle, celle d'un titre de séjour autorisant à travailler. La conséquence directe est de permettre aux étrangers disposant d'un tel titre de séjour, mais ne travaillant pas dans les faits, de bénéficier des prestations sociales concernées par la proposition de loi.

D'autres modifications d'ordre technique vous seront proposées, mais je tiens à en souligner deux qui me paraissent importantes.

Il s'agit d'abord de l'exclusion de l'allocation journalière de présence parentale (AJPP) des prestations concernées par la condition de résidence. Dans la mesure où elle bénéficie aux parents d'enfants gravement malades, accidentés ou handicapés, il m'est apparu nécessaire d'y veiller.

De même, la proposition de loi privait de base légale une exception maintenue par le législateur afin de permettre le bénéfice du RSA aux mères isolées étrangères avant la durée de cinq ans de résidence qui vaut dans le cas général. Il m'est apparu particulièrement nécessaire de maintenir cette exception.

Un dernier point doit être mentionné : il concerne l'application effective de la proposition de loi en cas d'adoption. Au cours de mes auditions, j'ai constaté que de nombreuses conventions internationales, ou accords bilatéraux, prévoyaient des clauses dites de « réciprocité ». Cela signifie concrètement que la France s'engage à traiter les ressortissants des pays partie aux traités de la même manière que ses ressortissants concernant l'accès à la sécurité sociale. Ces accords sont nombreux et difficiles à analyser, d'autant que l'Union européenne elle-même ratifie des accords d'association aux mêmes conséquences.

Il semble que de tels accords couvrent notamment les ressortissants de l'essentiel des pays du Maghreb, de la Turquie et de nombreux pays d'Afrique subsaharienne. Cela signifie concrètement que les étrangers en situation régulière de ces pays ne seraient pas concernés par le dispositif que nous examinons aujourd'hui.

Cette circonstance ne me semble pour autant pas appeler à des conclusions hâtives sur cette proposition de loi.

D'abord parce que les conventions en question peuvent être dénoncées ou amendées sur certains points, si une volonté politique suffisante existe. Je pense, notamment, aux récentes dissensions avec l'Algérie, qui posent la question d'une telle évolution.

Par ailleurs, le principe de justice qui semble à l'origine de la proposition de loi trouve, en partie, à être satisfait dans le cas d'une convention bilatérale. En effet, ces conventions assurent en retour qu'un ressortissant français habitant dans le pays partie au traité bénéficie d'un traitement non discriminatoire avec les ressortissants nationaux.

Pour toutes ces raisons, je vous invite à adopter ce texte, qui me semble traduire un objectif de justice et d'équité particulièrement attendu par nos concitoyens, avec le bénéfice des amendements que je vais vous présenter par la suite.

Pour finir, il m'appartient de vous proposer un périmètre pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution. Je considère que cette proposition de loi comprend des dispositions sur les conditions d'éligibilité aux prestations sociales des ressortissants étrangers.

En revanche, ne présenteraient pas de lien, même indirect, avec le texte déposé des amendements relatifs aux prestations et aides sociales spécifiques aux étrangers en situation irrégulière et aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers.

Il en est ainsi décidé.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Je passerai très vite sur la justification de cette proposition de loi, que je conteste. Il s’agit d’un « joujou idéologique », ne tenant pas compte du fait que le déterminant des personnes qui viennent en France n’est pas du tout les prestations sociales, y compris à Mayotte.

Contrairement à ce que vous avez affirmé, madame la rapporteure, le RSA à Mayotte n’est jamais passé sous les fourches caudines du Conseil constitutionnel puisqu’il s’agissait d’une ordonnance. *A contrario*, lorsqu’il a été proposé d’y toucher pour la Guyane, le Conseil constitutionnel ne l’a pas validé. Pourriez-vous me le confirmer ?

Vous estimez que la proportionnalité n’est qu’un problème de quantum. Nous en sommes d’ailleurs à la troisième tentative pour forcer les limites de la constitutionnalité. Or votre raisonnement tombe à l’eau : les prestations contributives visent à assurer des droits fondamentaux aux personnes qui résident en France de manière régulière. C’est à l’aune de ces droits fondamentaux – que nous connaissons tous – qu’il faut juger de la constitutionnalité de cette proposition. Vous proposez d’exclure du périmètre la PCH ou l’AEEH en raison de la vulnérabilité des publics concernés. Mais *quid* de l’allocation de rentrée scolaire ou du droit à un logement décent ? Les publics concernés ne sont-ils pas vulnérables ? En les privant de la solidarité nationale, ne risque-t-on pas de les précipiter dans la précarité financière ? Je préférerais plutôt une réponse prestation par prestation.

Certes, on a le droit de faire une différence entre étrangers et nationaux, mais on n’a pas le droit d’introduire une rupture d’égalité entre les étrangers. Cela nous oblige d’ailleurs à tordre les faits : l’APL, par exemple, est maintenue pour les étudiants alors que cette aide répond pour tous aux mêmes besoins fondamentaux. Tous ces points ne seront pas indifférents au Conseil constitutionnel.

Mme Élisabeth Doineau. – Je remercie Mme la rapporteure de son important travail, mais je ne la suivrai pas sur ce texte. On nous dit qu’il n’est pas question d’immigration, mais quand on relit le document, il en est question à chaque page ! Il y a une inégalité qui se crée. J’entends bien ce que l’on dit en matière d’articulation entre la proposition de loi et les conventions auxquelles la France est liée, mais au bout du compte qui le dispositif proposé concernera-t-il : les Japonais qui viennent en France ? Par ailleurs, on ignore tout des montants en jeu. Disposons-nous d’une étude sur les personnes concernées qui permette d’affirmer qu’il s’agit d’une mesure attendue par l’ensemble des Français ? Les bras m’en tombent ! Ne vaudrait-il mieux pas prendre de la hauteur pour maintenir l’égalité des chances et la liberté pour chacune et chacun d’entre nous ?

Mme Annie Le Houerou. – C’est la troisième tentative en deux ans pour restreindre les prestations sociales dont bénéficient les étrangers non ressortissants afin de lutter contre un appel d’air qui n’est pas du tout documenté. Les principaux déterminants de l’immigration ne sont pas du tout les politiques sociales du pays d’arrivée, mais son attractivité économique et la présence d’une diaspora.

Concernant la lutte contre les déficits publics, la contribution de l’immigration au budget de l’État est plutôt positive dans tous les pays, comme le rappelle l’OCDE.

Le Conseil constitutionnel, après la première tentative en 2023 lors de l’examen du projet de loi pour contrôler l’immigration, améliorer l’intégration, avait estimé que la fixation d’une résidence d’au moins cinq ans était disproportionnée. Vous en tirez la conclusion aujourd’hui qu’il faut passer à deux ans. Comme justifie-t-on une telle obsession ?

Selon la commission des lois, cette proposition de loi aurait une incidence très faible puisque de nombreux accords et conventions internationales alignent les droits sociaux des étrangers extracommunautaires sur les régimes des nationaux. Avez-vous des éléments précis sur l’effet de cette loi sur nos dépenses, en particulier sociales ? Pour notre part, nous pensons que l’impact sera négatif. Le nombre d’enfants en situation de très grande pauvreté pourrait augmenter. *Idem* pour les personnes âgées en perte d’autonomie. Cela aura des conséquences en termes de santé, ce qui accroîtra nos dépenses.

Cette proposition de loi est un texte très populiste, qui n’apportera aucune réponse à nos difficultés et ne contribuera pas non plus à la recherche de la cohésion sociale à laquelle nous sommes attachés. Bien évidemment, nous ne le voterons pas.

M. Xavier Iacovelli. – Je remercie Mme la rapporteure de son travail. Je rejoins la position d’Élisabeth Doineau et je ne soutiendrai pas ce texte. Nous sommes tous d’accord pour lutter contre l’immigration irrégulière. Mais ici, il s’agit de personnes étrangères en situation régulière, qui travaillent pour la plupart. L’enjeu est d’opposer, non pas les étrangers aux Français, mais ceux qui travaillent à ceux qui ne travaillent pas. Pourquoi remettre en cause les aides auxquelles ont droit les personnes qui se lèvent à quatre heures du matin pour faire le ménage dans nos bureaux ? Il vaudrait mieux s’attaquer à d’autres sujets en matière de dépense publique, d’autant que, Mme la rapporteure le reconnaît elle-même, l’objectif n’est pas financier, la mesure n’affectant que très peu de personnes. Qui sera concerné, à part les Japonais, comme l’a souligné à juste titre Élisabeth Doineau, puisque le plus gros contingent – le Maghreb et l’immigration africaine subsaharienne – sera épargné en raison des conventions que nous avons signées ? Ce texte est donc un produit de communication, qui n’est pas à la hauteur du Parlement. Nous voterons donc contre.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Nous voterons contre cette proposition de loi, qui ne m'étonne guère. Nous dirons d'ailleurs ce que nous avons à dire en séance... Permettez-moi juste de rappeler que les gens préfèrent souvent l'original à la copie ! Ce texte est contraire au principe d'égalité de traitement, exigé par nombre de traités internationaux signés par la France. Combien de personnes seront-elles concernées par la condition de deux années de résidence sur le territoire national ? Combien de bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie seront concernés ? Au mieux, cette proposition de loi n'est que de l'affichage à l'intention d'un certain électorat. Comment allez-vous maintenir l'effectivité des prestations familiales avec des conditions aussi durcies ?

Mme Frédérique Puissat. – De nombreuses questions se posent. Je rappelle néanmoins qu'il s'agit d'une proposition de loi, non d'un projet de loi : si nous ne disposons pas toujours des éléments chiffrés, nous avons en revanche des convictions. Comme l'a souligné Mme la rapporteure, ce texte s'inscrit ni plus ni moins dans la continuité de ce que la majorité du Sénat a voté dans le cadre de l'article 19 du projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration. Nous avons eu des divergences d'appréciation sur ce texte, mais je vous invite à faire preuve de davantage de respect. Valérie Boyer a eu pour seul objectif de faire preuve de cohérence politique en tenant compte de l'avis du Conseil constitutionnel. Nous nous inscrivons dans cette même logique.

M. Daniel Chasseing. – Il ne s'agit pas d'une proposition de loi extrêmement dure. J'avoue qu'il me paraît étrange de la caricaturer de la sorte. Aucun changement n'est prévu en matière de RSA, d'Aspa et d'APA. Ceux qui travaillent peuvent aussi bénéficier des prestations sociales. Il s'agit simplement d'instaurer une durée minimale de résidence en situation régulière de deux ans pour ceux qui ne travailleraient pas. Au Danemark, il faut cinq ans de résidence. Je voterai en commission en faveur de ce texte.

Mme Florence Lassarade, rapporteure. – À vrai dire, le Conseil constitutionnel a suggéré que l'on présente une durée raisonnable. Il a parlé de proportionner les choses, c'était donc un encouragement à revenir sur le sujet. En réponse à Raymonde Poncet Monge et à Annie Le Houerou, travailler ou habiter depuis deux ans sur le territoire français ne me paraît pas une condition disproportionnée pour avoir droit à ces aides contributives.

Je prends acte de la décision d'Élisabeth Doineau de ne pas soutenir cette proposition de loi. Comme je l'ai souligné dans le rapport, les chiffres font souvent défaut en France. Nous sommes ici un peu coincés, car la Cnaf ne peut pas nous communiquer de chiffres et la sécurité sociale ne connaît pas la nationalité des étrangers. C'est un problème que nous avons rencontré à l'occasion d'autres rapports, je pense notamment à celui qui portait sur la mortalité infantile dans les maternités. Nous manquons certainement de rigueur. Quand on veut mettre en place le prélèvement à la source, on a bien tous les chiffres. On devrait donc pouvoir y arriver pour le reste.

Mme Le Houerou voulait également des éléments précis : je suis au regret de lui dire que nous sommes malheureusement ici dans l'imprécision.

Monsieur Iacovelli, on ne s'attaque pas aux étrangers qui travaillent puisqu'il s'agit justement d'une condition exonératoire. S'ils ne résident pas depuis au moins deux ans sur notre territoire, les étrangers doivent au moins travailler : c'est une proposition relativement raisonnable selon moi.

Cathy Apourceau-Poly m'a également demandé des chiffres, mais nous n'en avons pas. Quant aux encouragements de Mme Puissat, je rappelle que nous sommes un groupe politique qui se pose des questions sur l'établissement des étrangers en France, en essayant de dissuader ceux qui pensent que c'est *open bar*.

Enfin, je remercie M. Chasseing qui, avec sa sagesse habituelle, a rappelé la proportionnalité de cette proposition de loi.

Mme Brigitte Devésa. – Avons-nous une estimation chiffrée, même à la marge ?

Mme Florence Lassarade, rapporteure. – Nous n'avons pu obtenir aucun chiffre. C'est une vraie difficulté pour nous. Nous disposons d'une estimation de 10 % de bénéficiaires, mais ce taux est surestimé dans la mesure où nous savons que certains travaillent et sont parfois là depuis plus longtemps que deux ans.

Mme Brigitte Devésa. – Il aurait été intéressant de connaître l'impact de cette mesure sur les prestations sociales.

Mme Florence Lassarade, rapporteure. – S'il manque un paramètre, impossible d'effectuer le calcul.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

Mme Florence Lassarade, rapporteure. – S'agissant de l'amendement de suppression **COM-6**, les travaux que j'ai menés me conduisent à une conclusion différente de celle de Mme Poncet Monge, son auteure principale. J'ai exposé durant la discussion générale les raisons pour lesquelles je soutiens le texte. Avis défavorable.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Je souhaite revenir sur la notion de durée raisonnable. La proportionnalité ne se réduit pas au seul quantum. Elle dépend aussi de la réponse à deux questions. D'une part, la mesure est-elle adaptée au regard des droits fondamentaux ? D'où la nécessité d'analyser la situation prestation par prestation... D'autre part, à quelle nécessité la mesure répond-elle ? S'il s'agit d'une nécessité de cohérence politique un peu xénophobe – parce que, en définitive, ce texte revient à considérer de la même façon l'étranger en situation régulière et l'étranger en situation irrégulière –, il faut le dire !

M. Philippe Mouiller, président. – On peut ne pas être d'accord, madame Poncet Monge, mais vous allez trop loin en accusant un certain nombre de vos collègues de xénophobie. Je vous propose d'arrêter là et que nous avancions.

L'amendement COM-6 n'est pas adopté.

Mme Florence Lassarade, rapporteure. – Les amendements identiques **COM-5** et **COM-7** rectifié visent à supprimer le délai de résidence pour le bénéficiaire du droit au logement opposable.

Les amendements identiques COM-5 et COM-7 rectifié sont adoptés.

Mme Florence Lassarade, rapporteure. – Je vais présenter l'amendement **COM-1** et le sous-amendement **COM-8** rectifié de la commission des lois en même temps, puisque, sans plus de suspense, j'y serai favorable.

L'amendement COM-1 a pour objet de sécuriser juridiquement le dispositif relatif aux conditions d'éligibilité des allocations familiales pour les ressortissants étrangers extracommunautaires. Il remplace notamment la condition de deux ans de résidence stable en France par le fait d'être titulaire depuis deux ans d'un titre ou d'un document de séjour, afin de faciliter le contrôle effectué par les caisses de la branche famille lors de l'instruction des dossiers.

Afin de répondre aux exigences du droit européen, notamment de la directive « permis unique », il modifie la liste des exceptions rendant non-opposable la durée de résidence de deux années.

L'article L. 512-2-1 nouvellement créé substitue à la notion d'« affiliation à la sécurité sociale » celle de « titre de séjour autorisant à travailler », ce qui permet de respecter l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre de résidence en matière de protection sociale.

Le sous-amendement COM-8 de la commission des lois précise le cas des bénéficiaires de la protection temporaire, ce qui est utile.

L'amendement **COM-9** reprend une partie de l'amendement que je vous propose. Je le considère donc comme satisfait.

Le sous-amendement COM-8 rectifié est adopté. L'amendement COM-1, ainsi sous-amendé, est adopté. En conséquence, l'amendement COM-9 devient sans objet.

Mme Florence Lassarade, rapporteure. – L'amendement de coordination juridique **COM-2** tire la conséquence de l'amendement que nous venons d'adopter.

L'amendement COM-2 est adopté.

Mme Florence Lassarade, rapporteure. – Les amendements identiques **COM-3** et **COM-10** visent à repousser la date d'entrée en vigueur du présent article, afin de prendre en compte le délai d'adaptation des systèmes d'information nécessaire à la bonne mise en œuvre du dispositif. Cette date, fixée par décret, ne peut cependant pas être postérieure au 1^{er} juillet 2026.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Outre le fait que nous ne connaissons pas l'impact de la mesure, sa mise en œuvre sera très problématique. Actuellement, les étrangers en situation régulière connaissent, de fait, de nombreuses ruptures. Comment comptabiliser alors les deux ans, sauf à ouvrir des requêtes statistiques qui sont aujourd'hui interdites par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) ?

Mme Florence Lassarade, rapporteure. – Nous avons supprimé cette difficulté sur la durée de séjour en prévoyant la présentation d'un titre de séjour.

Les amendements identiques COM-3 et COM-10 sont adoptés.

L'article unique est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article unique

*L'amendement de coordination **COM-4** est adopté et devient article additionnel.*

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

TABLEAU DES SORTS

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|---|-----------|--|-----------------------------|
| Article unique | | | |
| Mme PONCET MONGE | 6 | Amendement de suppression. | Rejeté |
| Mme LASSARADE, rapporteuse | 5 | Suppression du délai de résidence pour le bénéfice du droit au logement opposable. | Adopté |
| M. BITZ | 7 rect. | Suppression du délai de résidence pour le bénéfice du droit au logement opposable. | Adopté |
| Mme LASSARADE, rapporteuse | 1 | Sécurisation juridique. | Adopté |
| M. BITZ | 8 rect. | Précision du régime des bénéficiaires de la protection temporaire. | Adopté |
| M. BITZ | 9 | Sécurisation juridique. | Tombé |
| Mme LASSARADE, rapporteuse | 2 | Coordination juridique. | Adopté |
| Mme LASSARADE, rapporteuse | 3 | Modification de l'entrée en vigueur. | Adopté |
| M. BITZ | 10 | Modification de l'entrée en vigueur. | Adopté |
| Article(s) additionnel(s) après Article unique | | | |
| Mme LASSARADE, rapporteuse | 4 | Amendement de coordination. | Adopté |

**RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45
DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS, ALINÉA 3,
DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)**

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie².

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 – Loi portant réforme des retraites.*

² Cf. *par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 – Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 – Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

³ *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 – Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.*

⁴ *Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 – Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.*

En application du *vade-mecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires sociales a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 12 mars 2025, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 299 (2024-2025) créant une condition de durée de résidence pour le versement de certaines prestations sociales.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** des dispositions modifiant les conditions d'éligibilité aux prestations sociales des ressortissants étrangers.

En revanche, la commission a estimé que ne présentaient **pas de lien, même indirect, avec le texte déposé**, des amendements relatifs :

- aux prestations et aides sociales spécifiques aux étrangers en situation irrégulière ;
- aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal)**
 - Manuel Hennin**, adjoint au délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement
 - Valérie Saintoyant**, directrice de mission accès au logement des réfugiés - politique d'accueil des gens du voyage
- **Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)**
 - Yoann La Corte**, sous-directeur de la législation de l'habitat et des organismes de logement social ;
 - Damien Metivier**, adjoint au chef de bureau de la réglementation des attributions de logements sociaux et du suivi du DALO
 - Sébastien Dorlhiac**, adjoint au sous-directeur du financement de l'économie du logement
- **Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)**
 - Emmanuel Bougras**, responsable du service stratégie analyse des politiques publiques
 - Rémi Boura**, responsable des relations parlementaires et de la recherche-action
- **Valérie Boyer**, sénatrice des Bouches-du-Rhône et autrice de la proposition de loi
- **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)**
 - Arnaud Flanquart**, sous-directeur de l'autonomie des personnes handicapées et des personnes âgées
 - Pierre Courbarien**, chef du bureau des Droits et aides à la compensation

- **Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf)**

Guillaume George, directeur adjoint à la direction des politiques familiales et sociales

Klara Le Corre, chargée des relations institutionnelles

- **Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)**

Étienne Deguelle, directeur adjoint de la direction de l'accès aux droits et des parcours

- **Direction de la sécurité sociale (DSS)**

Marion Muscat, sous-directrice de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail

Evora Capron, chargée de mission prestations familiales

- **Samy Benzina**, professeur de droit public à l'université de Poitiers

- **Guillaume Drago**, professeur de droit public à l'université Paris Panthéon-Assas

- **Direction générale des étrangers en France (DGEF)**

Simon Fetet, directeur de l'immigration

Ludovic Guinamant, sous-directeur du séjour et du travail à la direction de l'immigration

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp124-299.html>