

PROPOSITION DE LOI

CRÉER UNE CONDITION DE DURÉE DE RÉSIDENCE POUR LE VERSEMENT DE PRESTATIONS SOCIALES

Première lecture



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.

**1. 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.

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.



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)**.

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* ».

2. 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.

3. 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.



Philippe Mouiller
Sénateur (LR) des Deux-Sèvres
Président



Florence Lassarade
Sénatrice (LR) de la Gironde
Rapporteure

Consulter le dossier législatif

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl24-299.html>



...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](#)