

Avis du HCFEA sur la loi du 26 janvier 2024 « Pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » dans les domaines de la famille, de l'enfance et de l'âge

Adopté le 30 avril 2024

Le projet de loi « Pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » a été déposé par le Gouvernement au Sénat le 1^{er} février 2023, avec engagement de la procédure accélérée. Il comprenait alors 27 articles. Le texte a été voté en 1^{re} lecture au Sénat en novembre 2023 et transmis à l'Assemblée nationale qui l'a rejeté le 11 décembre 2023. À l'issue d'une commission mixte paritaire « conclusive », le projet de loi a été adopté par le Parlement le 19 décembre 2023. Le texte finalement voté contenait 86 articles¹.

Dans la foulée, le Conseil constitutionnel a été saisi par le Président de la République, la présidente de l'Assemblée nationale et plus de 60 députés et 60 sénateurs. Dans sa décision n° 2023-863 du 25 janvier 2024, le Conseil constitutionnel a censuré pour motif de

¹ <https://www.senat.fr/leg/pjl23-224.html>.



procédure 31 articles (en tant que cavaliers législatifs²) et censuré partiellement au fond 4 articles³. La loi n° 2024-42 définitivement adoptée a été promulguée le 26 janvier 2024⁴.

Cet avis présente une analyse de certaines des mesures contenues dans la loi « Pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » telle qu'elle a été votée au Parlement le 19 décembre 2023. L'avis porte sur les mesures effectivement entrées en vigueur à la suite de la promulgation de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024, ainsi que sur celles qui ont été censurées par le Conseil constitutionnel parce que considérées comme des « cavaliers législatifs »⁵. En effet, celles-ci pourraient être à nouveau mises à l'agenda législatif⁶.

L'analyse a été limitée aux dispositions entrant plus particulièrement dans le champ d'intervention du HCFEA, c'est-à-dire l'enfance, la famille et le grand âge. Cependant, certaines dispositions figurant dans le texte voté ne sont pas examinées dans cette note, y compris une partie de celles conduisant (ou qui auraient dû conduire) à fragiliser le droit au séjour et les conditions de vie de personnes étrangères et qui peuvent (ou auraient pu) indirectement affecter des personnes vulnérables qui sont objets des préoccupations du HCFEA⁷.

L'avis décrit les mesures et s'attache à en évaluer les conséquences pour les personnes concernées (parents, enfants et personnes âgées), pour les organismes sociaux ainsi que pour les professionnelles et professionnels du social, de l'enfance et de l'aide à la personne.

² Dispositions qui, pour reprendre les termes du Conseil constitutionnel, « ne présentent pas de lien, même indirect, avec aucune autre des dispositions qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau du Sénat ».

³ Au total, 31 des 86 articles de la loi sont déclarés contraires à la constitution (art. 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 22, 24, 25, 26, 32, 33, 38, 45, 48, 50, 58, 65, 67, 68, 69 et 81) ; 4 articles sont partiellement censurés (art. 1, 14, 47 et 64) ; 2 articles font l'objet de réserves d'interprétation (art. 14 et 42). <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2024/2023863DC.htm>.

⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049040245>.

⁵ Les quelques articles ayant fait l'objet d'une censure au fond ou d'une réserve d'interprétation ne figurent pas parmi les mesures examinées dans cette note.

⁶ Le 12 mars 2024, 190 parlementaires ont ainsi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale la proposition de loi n° 2324 visant à réformer l'accès aux prestations sociales des étrangers. [Proposition de loi présentée en application de l'article 11 de la Constitution n°2324 - 16e législature - Assemblée nationale \(assemblee-nationale.fr\)](https://www.assemblee-nationale.fr/16/proposition-de-loi/2324). Saisi par la présidente de l'Assemblée nationale, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2024-6 RIP du 11 avril 2024, a jugé contraire à la Constitution les dispositions prévues par cette proposition de loi. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2024/20246RIP.htm>

⁷ À titre d'exemple, ne sont pas examinés dans cet avis les articles 35 et 37 relatifs aux mesures d'éloignement qui diminuent les protections accordées à certaines catégories de personnes, dont des parents d'enfants français, ce qui peut ainsi conduire à séparer une famille en expulsant ou renvoyant du territoire un de ses membres. Ne sont pas non plus examinées les mesures conduisant à durcir les exigences, en termes de connaissance de la langue française ou d'intégration, pour l'attribution de certains titres de séjour stable ou le renouvellement d'une carte de séjour à des personnes étrangères pouvant par ailleurs être parents d'enfants.

Cet avis porte sur :

- les mesures entrées en vigueur portant directement sur le champ de l'enfance (I) ;
- des mesures portant sur les champs de l'enfance et de la famille qui ont été censurées en tant que cavalier législatif par le Conseil constitutionnel, et sur lesquelles le HCFEA souhaite revenir car elles pourraient réapparaître par une autre voie législative (II) ;
- la mesure censurée visant à soumettre le bénéfice de certaines prestations et droits à une condition d'ancienneté de résidence régulière (III) ;
- les mesures portant sur la contribution des travailleuses et travailleurs immigrés à l'emploi, en particulier dans les secteurs du social, du médico-social, de l'éducation et de la santé (IV).

Synthèse de l'avis du HCFEA sur la loi « Pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration »

- ▶ À la suite de la séquence parlementaire et au vote de la loi « Pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration », promulguée le 26 janvier 2024, le HCFEA souhaite exprimer sa vive inquiétude sur certaines des dispositions entrées en vigueur qui concernent les familles, les enfants et les personnes âgées vulnérables. Le Haut Conseil exprime également sa préoccupation concernant certaines des mesures qui ont été censurées en tant que cavalier législatif et non au fond.
- ▶ Le HCFEA désapprouve la suppression de l'obligation de prise en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE) des ex-mineurs étrangers faisant l'objet d'une mesure d'obligation de quitter le territoire français (OQTF). *A minima*, dans le cas où un refus de titre de séjour serait notifié au jeune étranger à sa majorité, le HCFEA recommande que la prise en charge par l'ASE se poursuive tant que tous les recours contre le refus de séjour et la décision d'OQTF ne sont pas définitivement épuisés.
- ▶ Le HCFEA désapprouve la création d'un fichier spécifique pour les mineurs étrangers à l'encontre desquels il existe des indices graves d'infraction à la loi pénale, d'une part car l'utilité de ce nouveau fichier n'est pas démontrée et d'autre part car ce dispositif est discriminatoire à l'égard des mineurs étrangers qui sont les seuls mineurs concernés par ce fichier.
- ▶ Le HCFEA se félicite de l'interdiction du placement en centre de rétention des mineurs, qui doit être saluée comme une avancée dans la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. Il regrette cependant que ne soit pas interdit également l'enfermement des enfants en zone d'attente, ni le placement en rétention d'une femme enceinte ou d'un parent d'un enfant mineur. En outre, le HCFEA regrette l'application différée de cette disposition à Mayotte.
- ▶ Le HCFEA considère que les articles de la loi durcissant les conditions nécessaires au regroupement familial (art. 3 à 5) auraient restreint de façon déraisonnable la procédure du regroupement familial, procédure déjà difficile en pratique. Ces restrictions supplémentaires auraient été à l'encontre du droit au respect de la vie privée et familiale inscrit dans l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.



- ▶ Le HCFEA désapprouve toute mesure qui aurait pour effet de limiter les liens des enfants mineurs étrangers avec leurs parents, par exemple en imposant aux enfants confiés à l'ASE de prouver l'absence de liens avec leurs parents vivant à l'étranger pour accéder à un titre de séjour à leur majorité.
- ▶ Le HCFEA exprime ses réserves sur les mesures contenues dans les articles 25 et 26 qui contribueraient à rendre plus difficiles les conditions d'accès à la nationalité française pour les enfants à leur majorité.
- ▶ Le HCFEA juge que l'ajout d'une condition d'ancienneté de séjour régulier pour le bénéfice des prestations familiales, des aides au logement, de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou du droit opposable au logement (Dalo) serait de nature à créer des différences de traitement non justifiées entre étrangers et Français d'une part et entre étrangers d'autre part, et conduirait à une aggravation de la pauvreté et des conditions de vie des familles, enfants et personnes âgées vulnérables concernés par cette condition. Le HCFEA sera vigilant sur le retour dans le débat public et au Parlement de ce type de propositions.
- ▶ Les besoins de recrutement, actuels et futurs, dans les secteurs du social, du médico-social, de l'éducation et de la santé sont très importants. Or ces secteurs sont caractérisés par une forte contribution des travailleuses et travailleurs immigrés. Le HCFEA considère que l'accueil dans de bonnes conditions de ces personnes immigrées est un facteur permettant de réduire les tensions actuelles et futures sur ces métiers essentiels pour les familles, les enfants et l'accompagnement des personnes âgées vulnérables.
- ▶ Enfin, le HCFEA suivra avec attention la question de la réforme annoncée de l'aide médicale de l'État (AME), qui devrait être mise en œuvre par voie réglementaire sur la base du rapport de Claude Evin et Patrick Stefanini. En effet, toute réduction du champ de l'AME aurait des conséquences négatives sur la santé des enfants, des familles et des personnes âgées vulnérables. Cela viendrait à l'encontre des principes d'universalité du soin et d'humanité, et nuirait à la santé publique de l'ensemble de la population.

Conventions d'écriture retenues dans cet avis

1. Les mesures entrées en vigueur apparaissent en vert dans le texte.
 - le texte vert barré signale une suppression dans le précédent texte législatif.
2. Les mesures censurées par le Conseil constitutionnel apparaissent en rouge.
 - le texte rouge barré signale la censure d'une suppression dans le précédent texte législatif.

I. Analyse des mesures entrées en vigueur portant directement sur le domaine de l'enfance

A. Suppression de l'obligation de prise en charge par les départements au titre de l'aide sociale à l'enfance des ex-mineurs étrangers faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (article 44)

De jeunes mineurs étrangers confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE) et qui ont bénéficié d'un accompagnement et de mesures éducatives durant leur minorité peuvent, déjà aujourd'hui, se voir refuser un titre de séjour et faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) lorsqu'ils atteignent leur majorité, en raison de l'accès restrictif au droit au séjour⁸. Pour ces jeunes étrangers faisant l'objet d'une OQTF, l'article 44 de la loi « Pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » modifie l'alinéa 5 de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles (CASF) sur le prolongement de la prise en charge par le service d'aide sociale à l'enfance après l'accès à la majorité.

« Art. L. 222-5 – Sont pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance sur décision du président du conseil départemental :

5° Les majeurs âgés de moins de vingt et un ans et les mineurs émancipés qui ne bénéficient pas de ressources ou d'un soutien familial suffisants, lorsqu'ils ont été confiés à l'aide sociale à l'enfance avant leur majorité, y compris lorsqu'ils ne bénéficient plus d'aucune prise en charge par l'aide sociale à l'enfance au moment de la décision mentionnée au premier alinéa du présent article et à l'exclusion de ceux faisant l'objet d'une décision portant obligation de quitter le territoire français en application de l'article L. 611-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. »

À la suite du vote de la loi dite Taquet du 7 février 2022 relative à la protection des enfants et de la publication de son décret d'application du 6 août 2022, les majeurs de moins de 21 ans, Français ou étrangers, confiés à l'ASE avant leur majorité ont le droit de bénéficier d'une poursuite de la prise en charge par l'ASE après leur majorité (sous la forme d'un contrat jeune majeur), s'ils ne bénéficient pas de ressources ou d'un soutien familial suffisants⁹. L'objectif était de mettre fin aux « sorties sèches » de l'ASE et de prévenir en particulier le basculement vers la pauvreté de jeunes âgés de seulement 18 ans.

La loi « Contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » supprime cette obligation de prise en charge par les départements au titre de l'ASE des ex-mineurs étrangers de 18 à 21 ans lorsqu'ils font l'objet d'une OQTF. La suppression de cette obligation pour les jeunes étrangers sous le coup d'une OQTF introduit une inégalité de traitement fondée sur la

⁸ Parmi les conditions exigibles qui, lorsqu'elles ne sont pas remplies, peuvent conduire à un refus de séjour et à la délivrance d'une OQTF, figurent déjà le fait de ne pas avoir été confié à l'ASE avant ses 16 ans, le caractère estimé insuffisamment réel ou sérieux du suivi de la formation prescrite et l'absence d'avis favorable de la structure d'accueil quant à l'insertion du jeune dans la société française.

⁹ Article 10 de la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.



nationalité ou sur l'origine entre les enfants étrangers et les autres enfants relevant de l'ASE. Cette inégalité de traitement est contraire au principe de non-discrimination énoncé dans l'article 2 de la Convention internationale des droits de l'enfant (Cide), et rappelé dans les observations finales du comité des droits de l'enfant des Nations unies dans le cadre du 6^e examen de la France en 2023¹⁰.

Pour ces jeunes qui ont bénéficié pendant leur minorité d'un accompagnement à travers de multiples institutions (ASE, système éducatif, de santé, etc.) pour favoriser leur développement et leur intégration sociale et professionnelle, en tenant compte de leur vulnérabilité particulière au regard de leur statut d'enfant « protégé », l'arrêt brutal de toute forme d'accompagnement constitue une incohérence de l'action publique. En outre, cette disposition peut influencer les choix et l'attitude des mineurs étrangers qui, anticipant ce risque d'arrêt de la prise en charge lors de leur accession à la majorité, peineront en amont à se projeter.

Certes, les départements qui le souhaitent pourront continuer à proposer un accompagnement, non plus au titre de l'ASE mais au titre de l'aide sociale facultative, sur délibération du conseil départemental. Cependant, le passage d'une obligation à une disposition facultative conduit *de facto* à une disparité territoriale, selon le lieu de résidence des jeunes gens concernés. Ainsi, dans les départements sans prolongation de la prise en charge, les ex-mineurs étrangers sous le coup d'une OQTF seront privés des appuis de l'aide sociale pour accéder à une formation, s'insérer sur le marché du travail ou faire des démarches administratives en vue d'obtenir un droit au séjour. Dans le cas où l'OQTF est finalement annulée par le juge administratif, ceux qui n'auront pas pu bénéficier d'accompagnement auront perdu des chances d'insertion sociale et d'accès à une formation ou à un emploi.

Le HCFEA désapprouve la suppression de l'obligation de prise en charge par l'ASE des ex-mineurs étrangers faisant l'objet d'une mesure d'OQTF. *A minima*, dans le cas où un refus de titre de séjour serait notifié au jeune étranger à sa majorité, le HCFEA recommande que la prise en charge par l'ASE se poursuive tant que tous les recours contre le refus de séjour et la décision d'OQTF ne sont pas définitivement épuisés.

B. Création d'un fichier des empreintes et photographies pour les MNA à l'encontre desquels il existe des indices graves d'infraction à la loi pénale (article 39)

L'article 39 de la loi « Pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » introduit un nouvel article L. 142-3-1 dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda), qui crée un fichier spécifique pour les mineurs non accompagnés (MNA) à l'encontre desquels il existe des indices graves d'infraction à la loi pénale, en vue de recueillir leurs empreintes digitales et photographies.

« Art. L.142-3-1. – Afin de faciliter l'identification des mineurs se déclarant privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille à l'encontre desquels il

¹⁰ Observations finales du Comité des droits de l'enfant des Nations unies, adoptées le 2 juin 2023.

existe des indices graves ou concordants rendant vraisemblable qu'ils aient pu participer, comme auteurs ou complices, à des infractions à la loi pénale ou l'établissement d'un lien entre plusieurs infractions commises par un seul de ces mineurs, les empreintes digitales ainsi qu'une photographie de ces derniers peuvent être relevées dans les conditions prévues aux articles L. 413-16 et L. 413-17 du code de la justice pénale des mineurs, être mémorisées et faire l'objet d'un traitement automatisé dans les conditions prévues par le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

Le traitement de données ne comporte pas de dispositif de reconnaissance faciale à partir de la photographie. Les données peuvent être relevées dès que la personne se déclare mineure. La conservation des données des personnes reconnues mineures est limitée à la durée strictement nécessaire à leur prise en charge et à leur orientation, en tenant compte de leur situation personnelle. »

Il convient de rappeler que, étant isolés, les MNA devraient d'abord être considérés comme des enfants à protéger¹¹. Sans ressources, ils sont plus souvent que les autres enfants victimes de traite et d'exploitation¹², ou contraints par leur situation à des conduites délictuelles dites de survie. Néanmoins, le nombre de MNA en conflit avec la loi est faible, en particulier parmi ceux qui nécessitent une prise en charge par l'ASE¹³.

Il faut souligner ensuite que la mesure entrée en vigueur avec l'article 39 est imprécise : elle ne précise ni la finalité de ce fichier ni la durée de conservation des données ni qui établit les indices graves d'infraction à la loi pénale. Par ailleurs, il existe déjà plusieurs fichiers recueillant des données relatives à des personnes mises en cause, dont le fichier Traitement des antécédents judiciaires (TAJ) ou le fichier automatisé des empreintes digitales (FAED) qui conserve les empreintes digitales des personnes mises en cause afin de faciliter la recherche et l'identification des auteurs de crimes et de délits¹⁴. La question de l'utilité de ce nouveau fichier se pose donc.

En outre, on peut s'interroger sur l'insertion de cet article 39 dans le chapitre 1 du titre III de la loi, intitulé « Rendre possible l'éloignement d'étrangers constituant une menace grave

¹¹ Au regard de l'article 375 du Code civil. Voir aussi l'avis de 2022 de la DDD sur les MNA : https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=21184.

¹² Les MNA représentent plus du tiers des victimes mineures de traite des êtres humains en France d'après l'Unicef France.

¹³ Selon les rapports d'information de l'Assemblée nationale et du Sénat, 10 % en moyenne des MNA font l'objet d'une mesure de justice, essentiellement les « jeunes en errance » non accompagnés par l'ASE. Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 3974, *Les problématiques de sécurité associées à la présence sur le territoire de mineurs non accompagnés*, déposé le mercredi 10 mars 2021 ; Rapport d'information du Sénat n° 854 (2020-2021), *Mineurs non accompagnés, jeunes en errance : 40 propositions pour une politique nationale*, déposé le 29 septembre 2021.

¹⁴ Contribution de l'Unicef à destination du HCFEA ; contribution de la Fondation des apprentis d'Auteuil à la Mission d'information de l'Assemblée nationale sur les mineurs non accompagnés.



pour l'ordre public », considérant que cela représente un risque d'amalgame regrettable entre délinquance et jeunes étrangers isolés¹⁵.

Enfin, le fait que seuls les MNA soient concernés par ce fichier, et non l'ensemble des mineurs, est discriminatoire. À cet égard, on peut rappeler que dans ses récentes observations finales concernant la France¹⁶, le Comité des droits de l'enfant de l'ONU « invite instamment l'État partie à redoubler d'efforts pour promouvoir une culture d'égalité, de tolérance et de respect mutuel, pour prévenir et combattre la discrimination persistante et pour veiller à ce que tous les cas de discrimination à l'égard des enfants dans tous les secteurs de la société soient effectivement traités. Le Comité recommande également à l'État partie de prendre des mesures spécifiques pour lutter contre la discrimination à l'égard des enfants en situation de marginalisation et de désavantage, en particulier les enfants vivant dans des squats et des lieux de vie informels, les enfants Roms, les enfants handicapés, les enfants LGBTI, les enfants demandeurs d'asile, réfugiés et migrants et les enfants appartenant à des minorités raciales, ethniques et religieuses ».

Le HCFEA désapprouve la création d'un fichier spécifique pour les mineurs étrangers à l'encontre desquels il existe des indices graves d'infraction à la loi pénale, d'une part car l'utilité de ce nouveau fichier n'est pas démontrée et d'autre part car ce dispositif est discriminatoire à l'égard des mineurs étrangers qui sont les seuls mineurs concernés par ce dispositif.

C. Interdiction des placements en rétention des mineurs (article 40)

L'article 40 de la loi « Pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » modifie l'article L. 741.5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

« Art. L. 222-5 – L'étranger mineur de dix-huit ans ne peut faire l'objet d'une décision de placement en rétention. ~~Il ne peut être retenu que s'il accompagne un étranger placé en rétention dans les conditions prévues au présent article.~~

L'étranger accompagné d'un mineur ne peut être placé en rétention que dans les cas suivants :

1° L'étranger n'a pas respecté l'une des prescriptions d'une précédente mesure d'assignation à résidence ;

2° A l'occasion de la mise en œuvre de la décision d'éloignement, l'étranger a pris la fuite ou opposé un refus ;

3° En considération de l'intérêt du mineur, le placement en rétention de l'étranger dans les quarante huit heures précédant le départ programmé préserve l'intéressé et le mineur qui l'accompagne des contraintes liées aux nécessités de transfert. »

L'article 40 interdisant le placement des mineurs en centre de rétention permet à la France de se conformer à ses engagements. Il répond aussi au comité des droits de l'enfant des Nations unies qui recommandait à la France « d'adopter les mesures nécessaires, notamment

¹⁵ Cette même interrogation est soulevée s'agissant de l'article 44.

¹⁶ Observations finales du Comité des droits de l'enfant des Nations unies, adoptées le 2 juin 2023.

des mesures juridiques, pour éviter le placement d'enfants en rétention dans les zones d'attente, en redoublant d'efforts pour trouver des solutions adéquates de substitution à la privation de liberté et pour assurer aux enfants un hébergement adapté, et de respecter pleinement les obligations de non-refoulement »¹⁷. Cet article permet en outre de mettre en conformité le droit interne à la suite des nombreuses condamnations de la France sur ce point par la Cour européenne des droits de l'homme au titre de l'article 3 qui interdit les « traitements inhumains et dégradants »¹⁸.

En effet, les études sur l'enfermement des enfants mettent en évidence des conséquences graves, y compris à long terme : repli sur soi, refus de s'alimenter, insomnies. Confronté à une situation angoissante où ses parents ne sont pas en mesure de le protéger et de le sécuriser, l'enfant subit des stress et génère des symptômes « pouvant s'apparenter à du stress post-traumatique »¹⁹. Les enfants dans cette situation sont potentiellement confrontés à des événements traumatisants (automutilations, suicides, tentatives de suicide, éloignements sous contrainte), et évoluent dans un environnement carcéral caractérisé notamment par des portes fermées et des grillages, par une présence policière et par des bruits inquiétants (appels réguliers aux haut-parleurs, bruits des verrous, cris, etc.). Les impacts dommageables pour le développement des enfants sont constatés même pour des durées d'enfermement relativement courtes et même lorsque les centres de rétention sont dits aménagés ou adaptés, au point que le Commissaire européen aux droits de l'homme a rappelé que même les espaces aménagés pour les familles en rétention ne sont pas un substitut acceptable²⁰. Des pédopsychiatres et psychanalystes spécialisés auxquels a fait appel l'Unicef concluent également aux effets néfastes de l'enfermement administratif des enfants²¹.

Le HCFEA se félicite de l'interdiction du placement des mineurs en centre de rétention, qui doit être saluée comme une avancée dans la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. Il regrette cependant que ne soit pas interdit également l'enfermement des enfants (accompagnés ou non) en zone d'attente, ni le placement en rétention d'une femme enceinte ou d'un parent d'un enfant mineur. La circulaire du 5 février 2024 mettant

¹⁷ *Observations finales du Comité des droits de l'enfant des Nations unies*, adoptées le 23 février 2016.

¹⁸ Décisions du 4 mai 2023, du 28 février 2019, du 12 juillet 2016 et du 19 janvier 2012, au titre de l'article 3.

¹⁹ Farmer A., 2013, Impact of immigration detention on children, *Forced Migration Review* ; Kronick R., Rousseau C., Cleveland J., 2015, Asylum seeking children's experiences of detention in Canada: A qualitative study, *The American Journal of Orthopsychiatry* ; Australian Human Rights Commission, 2014, *The Forgotten Children: National Inquiry into Children in Immigration Detention*. Cité in *Interdire l'enfermement des enfants et proposer des alternatives conformes aux droits fondamentaux*, Unicef France, avril 2019. https://www.unicef.fr/sites/default/files/positionnement_unicef_enfermement_administratif_des_enfants_et_alternatives_maj_18_avril_2019.pdf.

²⁰ Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez, Human Rights Council, Assemblée générale des Nations Unies, 5 mars 2015.

²¹ *Traumatisés et angoissés : les effets dévastateurs de l'enfermement sur les enfants*, Unicef France, 2020.



en œuvre l'interdiction du placement des mineurs en rétention précise d'ailleurs qu'il est possible de placer en rétention l'un des parents et d'assigner le second à résidence avec l'enfant, ce qui est contraire au principe de non-séparation des familles (article 9 de la Cide).

Enfin, cette disposition s'appliquera à Mayotte à compter du 1^{er} janvier 2027 seulement. Or, c'est à Mayotte que la question du placement en rétention des enfants mineurs se pose avec le plus d'acuité, puisque s'y trouve la quasi-totalité des mineurs placés en rétention ces dernières années et que ce nombre augmente²². **Le HCFEA regrette l'application différée de cette disposition à Mayotte.**

II. Les mesures censurées en tant que cavalier législatif dans les champs de l'enfance et de la famille

A. Durcissement des conditions nécessaires au regroupement familial (articles 3 à 5)

Les articles 3, 4 et 5 de la loi « Pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » visaient à durcir les conditions du regroupement familial et ont été censurés en tant que « cavalier législatif ». L'article 4 créait un nouvel article du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) ajoutant une condition supplémentaire au regroupement familial, celle de justifier d'un certain niveau de connaissance de la langue française²³. L'article 5 ajoutait également un nouvel obstacle au regroupement familial puisque la procédure aurait exigé du maire de la commune de résidence de l'étranger (ou du maire de la commune où il envisage de s'établir) de procéder à la vérification dans un certain délai de ses conditions de logement et de ressources et, qu'en l'absence d'avis rendu dans ce délai, cet avis aurait été réputé défavorable²⁴.

L'article 3 modifiant les articles L. 434-2, L. 434.7 et L. 434.8 du Ceseda durcissait lui aussi les conditions nécessaires au regroupement familial sous plusieurs angles (annexe 1). Premièrement, pour pouvoir faire une demande de regroupement familial, la personne devait avoir résidé en situation régulière en France depuis au moins 24 mois (contre 18 dans la version maintenue de la loi). Cela aurait conduit à allonger de 6 mois la durée de séparation entre la personne étrangère et son conjoint et/ou ses enfants, ce qui est contraire au droit des enfants de vivre avec leurs parents (articles 9 et 10.1 de la Cide). Deuxièmement, la personne devait être âgée d'au moins 21 ans, de même que son conjoint

²² En 2023, 2 905 enfants ont été enfermés dans le centre de rétention administrative de Pamandzi (Mayotte) alors qu'ils étaient 1 221 en 2018.

²³ « ... justifi[er] au préalable, auprès de l'autorité compétente, par tout moyen, d'une connaissance de la langue française lui permettant au moins de communiquer de façon élémentaire, au moyen d'énoncés très simples visant à satisfaire des besoins concrets et d'expressions familières et quotidiennes ».

²⁴ Ce même article 5 ajoutait un autre article du Ceseda permettant qu'en cas de suspicion sur le caractère frauduleux de cette demande ou sur l'existence de fausses déclarations, l'autorité compétente puisse demander au maire de procéder aux vérifications des conditions de logement et de ressources.

(contre 18 ans dans la version maintenue de la loi) pour pouvoir demander à être rejointe, ce qui aurait conduit à une différence de traitement au regard du droit de vivre en famille en fonction de la nationalité du ou de la conjointe. Enfin, la condition de ressources minimales exigée était de nouveau durcie, puisque l'éventuelle aide personnelle au logement perçue aurait aussi été exclue des ressources prises en compte²⁵.

Le HCFEA considère que les articles 3 à 5 auraient restreint de façon déraisonnable la procédure du regroupement familial, procédure déjà difficile en pratique, avec des conditions durcies lors de précédentes réformes (niveau des ressources, taille du logement, conformité du logement, etc.)²⁶. Ces restrictions supplémentaires auraient été à l'encontre du droit au respect de la vie privée et familiale inscrit dans l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme²⁷.

B. Restriction des conditions d'accès à un titre de séjour pour les ex-MNA (article 33)

L'article 33 de la loi « Pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » modifiant l'article L. 423-22 du Ceseda visait à limiter le droit à un titre de séjour pour les MNA confiés à l'ASE lorsqu'ils atteignent leur majorité.

« Art. L. 423-22 – Dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire ou s'il entre dans les prévisions de l'article L. 421-35, l'étranger qui a été confié au service de l'aide sociale à l'enfance ou à un tiers digne de confiance au plus tard le jour de ses seize ans se voit délivrer une carte de séjour temporaire portant la mention "vie privée et familiale" d'une durée d'un an, sans que soit opposable la condition prévue à l'article L. 412-1.

Cette carte est délivrée sous réserve du caractère réel et sérieux du suivi de la formation qui lui a été prescrite, de ~~la nature~~ l'absence avérée des liens de l'étranger avec sa famille restée dans son pays d'origine et de l'avis de la structure d'accueil ou du tiers digne de confiance sur son insertion dans la société française. »

Parmi les conditions exigibles qui, lorsqu'elles ne sont pas remplies, peuvent conduire à un refus de séjour et à la délivrance d'une OQTF, figurent déjà le fait de ne pas avoir été confié à l'ASE avant le jour de ses 16 ans, le caractère estimé insuffisamment réel ou sérieux du suivi de la formation prescrite et l'absence d'avis favorable de la structure d'accueil quant à l'insertion du jeune dans la société française. L'article 33 ajoutait une nouvelle condition : apporter la preuve d'une absence de liens avec la famille restée dans le pays d'origine.

²⁵ Lors de précédentes réformes, le montant des ressources exigibles a été rehaussé et d'autres prestations ont été exclues des ressources pouvant être prises en compte, notamment les prestations familiales, le RSA, l'allocation de solidarité aux personnes âgées et l'allocation de solidarité spécifique.

²⁶ Ce qui est une des raisons au relatif faible nombre de regroupements familiaux, entre 10 000 et 15 000 chaque année (source : données de 2013 à 2022 sur les premiers titres de séjour délivrés à l'occasion du regroupement familial - ministère de l'Intérieur).

²⁷ Le guide de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'article 8 de la convention indique : « La recherche de l'unité familiale et celle de la réunion de la famille en cas de séparation constituent des considérations inhérentes au droit au respect de la vie familiale garanti par l'article 8 ».



D'une part, cette nouvelle disposition aurait fortement restreint l'accès à un titre de séjour temporaire « vie privée et familiale » à leur majorité pour les enfants pris en charge par l'aide sociale à l'enfance avant leurs 16 ans. D'autre part, cette disposition risquait d'inciter ces enfants à rompre tout lien avec leur famille restée dans le pays d'origine. Or le maintien, le rétablissement ou la transformation de relations affectives entre les enfants et leurs familles (sauf dans des cas de danger avérés et cadrés par la loi) base la construction d'une sécurisation de soi, humanisante. Il s'agit de l'une des missions de l'aide sociale à l'enfance, menée dans l'intérêt de l'enfant sur le long terme. Cette disposition aurait de surcroît mis à mal les repères éthiques et les pratiques des travailleurs sociaux qui au cas par cas accompagnent ces enfants.

En sus, cette mesure aurait été en contradiction avec l'article 10.2 de la Cide qui consacre le droit d'entretenir des relations avec ses parents situés dans un autre pays²⁸ : « *Un enfant dont les parents résident dans des États différents a le droit d'entretenir, sauf circonstances exceptionnelles, des relations personnelles et des contacts directs réguliers avec ses deux parents. À cette fin, et conformément à l'obligation incombant aux États parties en vertu du paragraphe 1 de l'article 9, les États parties respectent le droit qu'ont l'enfant et ses parents de quitter tout pays, y compris le leur, et de revenir dans leur propre pays* ».

Le HCFEA désapprouve toute mesure qui aurait pour effet de limiter les liens des enfants mineurs étrangers avec leurs parents, par exemple en imposant aux enfants confiés à l'ASE de prouver l'absence de liens avec leurs parents pour accéder à un titre de séjour à leur majorité.

C. Ajout d'une nouvelle condition d'acquisition de la nationalité française pour les enfants nés en France de parents étrangers (article 25)

L'article 25 de la loi « Pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » modifiait l'article 21-7 du Code civil.

« Art. 21-7 – *Tout enfant né en France de parents étrangers acquiert la nationalité française à sa majorité, à la condition qu'il en manifeste la volonté, si, à cette date, il a en France sa résidence et s'il a eu sa résidence habituelle en France pendant une période continue ou discontinuée d'au moins cinq ans, depuis l'âge de onze ans.* »

Pour les enfants nés en France de parents étrangers, cet article aurait supprimé l'automatisme d'acquisition de la nationalité française à la majorité en ajoutant à la condition de durée de résidence une condition supplémentaire : manifester sa volonté de devenir Français. La forme que devait prendre cette manifestation de la volonté de devenir Français n'était pas précisée dans la loi. Cette mesure aurait fait courir le risque que des

²⁸ L'universalité du droit d'avoir des liens avec sa famille figure quant à elle dans les articles 5, 9 et 10.1 de la Cide.

enfants atteignant la majorité ne demandent pas la nationalité française, non par un manque de volonté mais par méconnaissance de cette obligation²⁹.

D. Exclusion de l'accès à la nationalité française des enfants condamnés pour crime ou délit (article 26)

L'article 26 de la loi « Pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » modifiait l'article 21-27 du Code civil.

« Art. 21-7 – Nul ne peut acquérir la nationalité française ou être réintégré dans cette nationalité s'il a été l'objet soit d'une condamnation pour crimes ou délits constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou un acte de terrorisme, soit, quelle que soit l'infraction considérée, s'il a été condamné à une peine égale ou supérieure à six mois d'emprisonnement, non assortie d'une mesure de sursis.

Il en est de même de celui qui a fait l'objet soit d'un arrêté d'expulsion non expressément rapporté ou abrogé, soit d'une interdiction du territoire français non entièrement exécutée.

Il en est de même de celui dont le séjour en France est irrégulier au regard des lois et conventions relatives au séjour des étrangers en France.

*Les dispositions du présent article ne sont pas applicables à l'enfant mineur susceptible d'acquérir la nationalité française en application des articles 21-7 et 21-11 **dès lors qu'il n'a pas été l'objet d'une condamnation définitive pour crime, ni à l'enfant mineur susceptible d'acquérir la nationalité française en application des articles 21-12 et 22-1**, ni au condamné ayant bénéficié d'une réhabilitation de plein droit ou d'une réhabilitation judiciaire conformément aux dispositions de l'article 133-12 du code pénal, ou dont la mention de la condamnation a été exclue du bulletin n° 2 du casier judiciaire, conformément aux dispositions des articles 775-1 et 775-2 du code de procédure pénale. »*

Cette modification de l'article 21-27 du Code civil s'apparenterait à une double peine automatique sans que ne soient prises en compte la situation de l'enfant, la nature des faits reprochés et l'évolution du mineur par rapport à l'acte commis. Elle est de ce fait contraire à l'article 40 de la Cide : *« Tout enfant suspecté, accusé ou convaincu d'infraction à la loi pénale [a] le droit à un traitement qui soit de nature à favoriser son sens de la dignité et de la valeur personnelle, qui renforce son respect pour les droits de l'homme et les libertés fondamentales d'autrui, et qui tienne compte de son âge ainsi que de la nécessité de faciliter sa réintégration dans la société et de lui faire assumer un rôle constructif au sein de celle-ci ».*

Le HCFEA exprime ses réserves sur les mesures contenues dans les articles 25 et 26 qui contribueraient à rendre plus difficiles les conditions d'accès à la nationalité française pour les enfants accédant à la majorité.

²⁹ Contribution de l'Uniopss.



III. La mesure censurée visant à soumettre le bénéficiaire de certaines prestations et droits à une condition d'ancienneté de résidence régulière (article 19)

L'article 19 de la loi « Pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » visait à soumettre le bénéficiaire du droit au logement opposable (Dalo), de l'aide personnelle au logement (APL), de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la plupart des prestations familiales (PF) pour l'étranger non ressortissant de l'Union européenne, de l'espace économique européen ou de la Suisse à une condition de résidence régulière en France d'une durée d'au moins cinq ans ou d'affiliation au titre d'une activité professionnelle depuis au moins trente mois (annexe 2).

Cet article 19 du projet de loi était issu initialement d'un amendement voté au Sénat, qui a ensuite fait l'objet de quelques assouplissements en Commission mixte paritaire³⁰. En particulier, la disposition exonérait de ces restrictions les étrangers titulaires de la carte de résident ainsi que les réfugiés (statutaires), les bénéficiaires de la protection subsidiaire et les apatrides, qui sont protégés par des textes internationaux exigeant l'égalité de traitement³¹.

Cet article a été censuré par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 janvier 2024 car considéré comme un cavalier législatif. Le Conseil constitutionnel a ultérieurement censuré au fond, par une décision du 11 avril 2024, une disposition similaire qu'une proposition de loi déposée le 12 mars 2024 visait à soumettre à un référendum d'initiative partagée (voir B plus loin).

A. Une condition d'ancienneté de séjour régulier s'ajoutant aux autres conditions spécifiques exigées des personnes étrangères

Pour avoir accès aux quatre prestations ou droits sociaux mentionnés dans l'article 19, deux conditions spécifiques sont déjà exigées des personnes étrangères :

- une condition de régularité du séjour du demandeur, qui doit être attestée par la production d'un titre ou document de séjour figurant dans une liste de documents (variable d'une prestation à l'autre) fixée par décret ou arrêté³² ;

³⁰ La Commission mixte paritaire a écarté deux prestations familiales de l'application de la disposition : l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) et l'allocation forfaitaire versée en cas de décès d'un enfant. Toutes les autres prestations familiales étaient concernées : les allocations familiales ; le complément familial ; l'allocation de soutien familial ; l'allocation de rentrée scolaire ; l'allocation journalière de présence parentale ; la prestation d'accueil du jeune enfant, comprenant la prime de naissance ou d'adoption, l'allocation de base, la prestation partagée d'éducation de l'enfant et les compléments mode de garde (CMG).

³¹ Cette disposition a été ajoutée par la Commission mixte paritaire.

³² Articles L. 512-2 et D. 512-1 du code de la sécurité sociale (CSS) pour les prestations familiales ; article L. 822-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH) pour les APL ; articles L. 111-2, L. 232-2 et R. 232-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF) pour l'APA ; articles L. 300-1 et R. 300-2 du CCH (et arrêté du 20 avril 2022) pour le Dalo.

- une condition d'entrée des enfants³³ sur le territoire français par le regroupement familial pour les PF et les APL, qui doit être attestée par la production d'un certificat remis par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) à l'occasion du regroupement familial³⁴.

L'article 19 aurait ajouté, pour l'accès à ces quatre prestations ou droits sociaux, une condition supplémentaire : « *résider en France de façon stable et régulière depuis au moins cinq ans* ». Plus précisément, la personne étrangère aurait dû être titulaire depuis au moins cinq ans d'un titre ou document attestant la régularité du séjour. Il ne s'agissait donc pas d'une simple condition d'ancienneté de résidence ou délai de carence puisqu'il aurait fallu justifier de la régularité de cette résidence de façon continue durant toute la période.

Pour bénéficier des prestations familiales, de l'APA et du Dalo, l'article 19 avait prévu une condition alternative : « *justifier d'une durée d'affiliation d'au moins trente mois au titre d'une activité professionnelle en France* ». La Commission mixte paritaire avait rendu moins restrictive cette condition alternative s'agissant des APL : il aurait fallu « *justifier d'une durée d'affiliation d'au moins trois mois au titre d'une activité professionnelle en France* ». Par ailleurs, s'agissant des APL, la condition d'ancienneté de résidence régulière ne se serait pas appliquée aux titulaires d'un visa d'étudiant. Ceci signifie *a contrario* que les personnes étrangères en situation régulière, poursuivant des études en France mais non pourvues d'un tel visa n'auraient pas été exemptées.

Cette condition d'ancienneté de séjour régulier pour l'accès à des droits sociaux existe déjà dans notre système de protection sociale. Elle a été introduite la première fois en 1989 lors de la création du revenu minimum d'insertion (RMI). Elle existe désormais sous la forme d'une condition d'ancienneté ou antériorité de titres de séjour pour l'accès des étrangers non ressortissants de l'UE au RSA, à la prime d'activité, à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) et à l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI).

Plus précisément, la perception du RSA³⁵ et de la prime d'activité³⁶ est conditionnée au fait d'être titulaire d'un titre de séjour autorisant à travailler depuis au moins cinq ans³⁷. S'agissant de l'Aspa et de l'ASI, leur bénéfice est conditionné au fait d'être titulaire depuis au moins dix ans d'un titre de séjour autorisant à travailler³⁸. Pour ces deux prestations, la

³³ Non UE/EEE/Suisse et non nés en France.

³⁴ Articles L. 512-2 et D. 512-2 du CSS pour les prestations familiales, article L. 823-1 du CCH pour les APL. Cette condition a été introduite en 1987. Elle s'applique aussi s'agissant de la prise en compte des enfants pour le RSA et la prime d'activité. Elle connaît de nombreuses exemptions, certaines prévues par le droit interne (L. 512-2 du CSS), d'autres issues de la jurisprudence écartant l'application de cette condition pour certaines nationalités en vertu de textes internationaux exigeant l'égalité de traitement ou l'absence de discrimination. Circulaire Cnaf – C-2023-160, 12 octobre 2023, *Droit aux prestations familiales des ressortissants d'États signataires d'un accord bilatéral de sécurité sociale avec la France*.

³⁵ Article L. 262-4 2 du CASF pour le RSA. La durée est passée de 3 à 5 ans en 2004.

³⁶ Article L. 842-2 2 du CSS pour la prime d'activité.

³⁷ La durée pour bénéficier du RSA est de 15 ans à Mayotte et de 10 ans à Saint-Martin.

³⁸ Article L. 816.1 du CSS.



condition est récente : elle a été introduite en 2006, avec une durée de cinq ans, ensuite portée à dix ans en 2012, et, à la différence du RSA et de la prime d'activité, elle est également exigée des titulaires d'une carte de résident.

Une telle condition d'une durée de deux ans existait aussi pour le Dalo (décret d'application de 2008), mais a été censurée par le Conseil d'État, en ce qu'elle contrevenait à un texte international de valeur supérieure ratifié par la France, la Convention n° 97 de l'Organisation internationale du travail (OIT) qui exige l'égalité de traitement, notamment en matière de logement³⁹.

En revanche, le bénéfice des prestations familiales, des APL ou de l'APA n'a jamais été conditionné à une durée préalable de résidence régulière sur le territoire français.

B. Une remise en question des principes régissant le système de protection sociale

L'application d'une condition d'ancienneté de résidence régulière sur le territoire conduirait à exclure du bénéfice de ces prestations de soutien des personnes (parents, enfants et personnes âgées vulnérables) qui résident de façon régulière dans notre pays. Ceci engendrerait des différences de traitement difficiles à justifier entre étrangers non ressortissants de l'UE/EEE et Français ou étrangers UE/EEE, mais aussi entre les étrangers non ressortissants de l'UE/EEE ne vérifiant pas la condition et ceux qui la vérifient.

Des étrangers en emploi ne justifiant pas d'au moins trente mois d'affiliation au titre d'une activité professionnelle en France auraient ainsi été exclus du bénéfice des prestations familiales, alors que des Français dans la même situation d'emploi (avec la même ancienneté professionnelle) y auraient eu droit. Et pourtant, à travers leur activité professionnelle, les uns et les autres participent, tout comme leurs employeurs, au financement des dépenses de prestations familiales (via les cotisations sociales et la contribution sociale généralisée [CSG] assises sur leurs salaires et affectées à la branche famille de la Sécurité sociale). Ces restrictions auraient également concerné le droit au complément mode de garde, ce qui aurait rendu inaccessible le recours à une assistante maternelle et aurait entravé l'accès à l'emploi des deux parents⁴⁰.

De même, des étrangers âgés vulnérables auraient été privés du bénéfice de l'APA pendant une période au demeurant le plus souvent de cinq ans, car pouvant moins attester de trente mois d'activité professionnelle préalable. Cela aurait introduit une différence de traitement avec les Français âgés vulnérables, ainsi qu'avec les personnes (de nationalité française comme de nationalité étrangère) en situation de handicap bénéficiant de la prestation de compensation du handicap (PCH), cette dernière n'étant pas conditionnée à une durée d'ancienneté de présence régulière. Si cette disposition aurait probablement concerné peu de personnes (les étrangers primo-arrivants ayant majoritairement moins de 50 ans), cette restriction à l'accès à l'APA aurait potentiellement privé d'une prestation universelle des personnes étrangères, y compris celles qui contribuent au financement du système de

³⁹ Conseil d'État, 11 avril 2012, n° 322326.

⁴⁰ Alors même qu'un des objectifs de la loi est de favoriser l'emploi dans les métiers en tension.

protection sociale, notamment *via* la CSG et la contribution additionnelle de solidarité sur l'autonomie (Casa) prélevées sur leur pension de retraite.

Les quatre prestations mentionnées ci-dessus et déjà concernées par une telle condition d'ancienneté de résidence régulière (RSA, prime d'activité, Aspa et ASI) sont de la compétence de l'État ou des départements et sont financées sur leurs budgets généraux ou le Fonds de solidarité vieillesse. En revanche, les prestations familiales sont au cœur de la Sécurité sociale telle qu'elle a été conçue en 1945. Comme les autres assurances sociales prévues en 1945, elles relèvent d'un budget autonome de l'État et sont encore largement financées par des recettes affectées prélevées sur les revenus du travail⁴¹. Pour cette raison, certains juristes spécialistes des droits sociaux considèrent que l'application d'une telle condition aux prestations familiales constituerait une rupture avec l'esprit de la protection sociale⁴².

Par ailleurs, priver du bénéfice des prestations familiales des enfants dont les parents ne justifient pas d'une ancienneté suffisante de présence régulière sur le territoire aurait été contraire à l'article 26 de la Cide « *Tout enfant a le droit de bénéficier de la sécurité sociale* ».

Il faut noter, enfin, qu'un nombre important d'étrangers auraient été épargnés par cette condition d'ancienneté de résidence du fait de leur statut spécifique ou de leur nationalité. D'une part, les réfugiés (statutaires), les bénéficiaires de la protection subsidiaire et les apatrides seraient exemptés d'une telle condition, parce qu'ils sont protégés par des textes internationaux exigeant l'égalité de traitement avec les nationaux. D'autre part, de nombreux autres étrangers sont couverts par des traités internationaux exigeant l'égalité de traitement ou prohibant les discriminations fondées sur la nationalité. C'est le cas, par exemple, des ressortissants de l'Algérie ou du Gabon, pour qui la condition d'antériorité de titre de séjour pour bénéficier du RSA, de la prime d'activité ou de l'Aspa ne s'applique pas⁴³, et pour qui une nouvelle condition d'ancienneté de résidence régulière pour percevoir les prestations familiales ne s'appliquerait pas davantage. En conséquence, des

⁴¹ La branche famille qui verse les prestations familiales est en effet financée pour 65 % par les cotisations sur les revenus du travail (au taux de 5,25 % sur les salaires, réduit à 3,45 % pour les salaires inférieurs à 3,5 Smic) ; pour 25 % par une contribution affectée, la CSG, dont la part affectée à la branche famille porte uniquement sur les revenus du travail (0,95 % sur les salaires) ou les revenus de remplacement du travail (retraites, chômage), et pour 10 % environ par des impôts et taxes affectés destinés à compenser les cotisations non versées du fait d'exonérations décidées par l'État (année 2022, Commission des comptes de la Sécurité sociale).

⁴² Pour une telle argumentation, voir la « contribution extérieure » présentée au Conseil constitutionnel par des juristes spécialistes des droits sociaux. Voir aussi Guillaud E. et Zemmour M., *La loi sur l'immigration rompt avec les principes de la Sécurité sociale*, *Le Monde*, 3 janvier 2024. Des députés d'opposition ont également développé, devant le Conseil constitutionnel, que cette condition constituerait une rupture avec les fondements de notre système de protection sociale. Voir aussi Guedj J., *Loi immigration : préférence nationale et remise en cause des fondements de la Sécurité sociale*, Fondation Jean Jaurès, 18 janvier 2024.

⁴³ Lettre ministérielle DSS n° D-18-016446 du 7 août 2018 et lettre CCMSA du 15 octobre 2018, Application de la condition de 10 ans de séjour préalable sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler dans le cadre de la demande d'Aspa.



étrangers avec la même durée de résidence régulière sur le territoire et la même situation d'emploi seraient traités différemment en matière d'accès aux prestations familiales en fonction de leur nationalité. Or la justification de différence d'accès au droit du seul fait de la nationalité est contraire au principe d'égalité de traitement.

Dans une décision récente datée du 11 avril 2024, à propos d'une proposition de loi déposée le 12 mars 2024 visant à soumettre une disposition similaire à un référendum d'initiative partagée (RIP)⁴⁴, le Conseil constitutionnel s'est prononcé au fond sur la constitutionnalité d'une telle disposition⁴⁵. Il a jugé que « *subordonn[er] le bénéfice de prestations sociales, dont certaines sont au demeurant susceptibles de présenter un caractère contributif⁴⁶, 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, porte[rait] une atteinte disproportionnée aux exigences [constitutionnelles]* ». Les exigences constitutionnelles résultant des alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946⁴⁷ impliquent en effet le droit à la protection sociale et plus précisément « *la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées* ».

C. Des conséquences importantes pour les familles, les enfants et les personnes âgées concernés

Pour les familles les plus modestes, les prestations familiales et les aides au logement constituent une part conséquente des ressources⁴⁸. De ce fait, priver des enfants de ces prestations aurait augmenté fortement leur taux de pauvreté, ce qui entre en contradiction avec l'article 27 de la Cide « *Tout enfant a le droit à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social* », ainsi qu'avec les alinéas 10 et 11 du préambule de la Constitution de 1946 qui assurent que les enfants ont le droit d'obtenir de la collectivité les conditions nécessaires à leur développement.

L'exclusion du bénéfice des prestations familiales aurait aussi privé les personnes concernées du droit à l'action sociale des Caf. La perte de ressources due à la privation des prestations les aurait fragilisées, conduisant certaines familles à se tourner vers l'aide alimentaire ou à chercher d'autres sources de revenus (travail non déclaré, activités illicites)

⁴⁴ Proposition de loi présentée en application de l'article 11 de la Constitution visant à réformer l'accès aux prestations sociales des étrangers, n° 2324, déposée le 12 mars 2024.

⁴⁵ Décision n° 2024-6 RIP du 11 avril 2024, *Proposition de loi visant à réformer l'accès aux prestations sociales des étrangers*. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2024/20246RIP.htm>.

⁴⁶ Cette incise, non explicitée par le Conseil constitutionnel, vise manifestement les seules prestations familiales.

⁴⁷ « *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* » (alinéa 10) ; « *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* » (alinéa 11). <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/preambule-de-la-constitution-du-27-octobre-1946>.

⁴⁸ Conseil de la famille, 2018, *Lutter contre la pauvreté des familles et des enfants*, rapport adopté le 5 juin.

ou à solliciter des allocations de l'aide sociale à l'enfance. La demande d'assistance serait venue se substituer à la logique qui, initialement, relève de la solidarité et de la Sécurité sociale.

De même, l'absence d'aide au logement aurait, quant à elle, fortement accru le risque, pour les personnes concernées, de se retrouver en impayé de loyer, sous la menace d'une mesure d'expulsion ou sous la dépendance de « marchands de sommeil ».

Dans son avis sur les effets de la loi, le CNLE propose une estimation du nombre de personnes concernées par une telle mesure et des conséquences en termes de pauvreté⁴⁹. *« Parmi les étrangers extra-communautaires vivant dans des logements ordinaires, environ 300 000 adultes sont arrivés en France depuis moins de cinq ans (ou moins de trois ans s'ils occupent un emploi) d'après l'enquête Revenus fiscaux et sociaux 2019⁵⁰. En considérant que la perte des prestations ne concernerait que les ménages dont le chef de ménage et son conjoint éventuel sont des étrangers extra-communautaires arrivés récemment sur le territoire, cela ramène le champ à environ 110 000 personnes (dont 30 000 enfants) pour environ 62 000 ménages dont 21,4 % bénéficient de prestations familiales et 68,4 % d'aides au logement. Sur ce champ, les taux de pauvreté monétaire à 60 % et à 40 % sont de 70 % et 47 % respectivement et seraient amenés à augmenter fortement après la suppression des aides. Enfin, une part des étrangers potentiellement concernés par la perte des aides sociales vit en dehors des logements ordinaires (foyers d'accueil, hébergement d'urgence, bidonvilles...) et a des niveaux de vie encore plus faibles. »*

S'agissant de l'APA, l'absence de son bénéficiaire pour une personne âgée marquée par des limitations la priverait à la fois d'un soutien financier pour mobiliser différentes aides, de l'accompagnement des services médico-sociaux dédiés et d'un plan d'aide intégrant une dimension de prévention. L'état de santé ou d'autonomie des personnes concernées en serait possiblement dégradé⁵¹, avec un risque d'hospitalisation, et donc de dépenses élevées et évitables dans le champ de l'assurance maladie. Du fait des limites des systèmes d'information et enquêtes sur l'APA, on ne dispose d'aucune donnée sur le nombre de personnes âgées étrangères qui auraient été potentiellement impactées par la mesure.

Une telle réforme aurait aussi posé des problèmes éthiques aux professionnelles et professionnels du secteur médico-social qui auraient dû mettre fin à l'accompagnement d'une personne, mettant en cause le sens de leur travail. En outre, cela aurait reporté le soutien aux personnes dépendantes sur les seuls proches aidants. Parmi eux, en première ligne, les membres de la famille dont on sait combien ils sont eux même fragilisés

⁴⁹ Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté (CNLE), *Avis du CNLE sur les effets de la loi « immigration » en matière de lutte contre la pauvreté*, 24 janvier 2024 <https://solidarites.gouv.fr/sites/solidarite/files/2024-01/Avis-CNLE-Loi-immigration-01-2024.pdf>.

⁵⁰ Cette durée de la présence sur le territoire n'informe pas sur l'ancienneté des titres de séjour mais cette information n'existe pas dans la base de données utilisée.

⁵¹ Communiqué de presse du président du Comité consultatif national d'éthique (CCNE) du 16 janvier 2024.



économiquement, statutairement et dans leur état de santé et psychologique, tant la dépendance et l'isolement sont liés.

D. Des incertitudes relatives à l'interprétation et la mise en œuvre de cette disposition qui auraient eu des conséquences pour les organismes chargés de la mettre en œuvre

1. Des incertitudes relatives à l'interprétation et la mise en œuvre de cette disposition...

Des incertitudes entourent l'interprétation et la mise en œuvre d'une telle mesure. Il en est ainsi par exemple de :

- la notion de résidence régulière : quels titres ou documents de séjour auraient été acceptés ?
- la durée de la résidence régulière : comment prendre en compte les discontinuités, notamment les ruptures de courte durée à l'occasion des renouvellements de titres de séjour, fréquentes, et souvent imputables aux difficultés de fonctionnement des préfectures elles-mêmes en matière de réception et de traitement des demandes de titres de séjour et d'attribution des droits ?
- la notion de durée d'affiliation au titre d'une activité professionnelle (trente mois pour les PF, l'APA, le Dalo ; trois mois pour les APL) : si l'opération ponctuelle par laquelle une personne est affiliée au titre d'une activité professionnelle à une date donnée ne pose pas de difficulté technique, la notion de « durée d'une telle affiliation » est imprécise. À partir de quand une personne affiliée « au titre d'une activité professionnelle » ne l'est-elle ou ne le serait-elle plus ? Dès qu'elle perd son emploi ? Ne bénéficie-t-elle pas d'un maintien de cette affiliation au titre d'une activité professionnelle, tant qu'elle bénéficie de revenus soumis à cotisations et/ou au moins pendant un certain temps ? Et dans ce cas, pour combien de temps ?
- la notion de nouvelles demandes : ce point est important car seules les nouvelles demandes seraient concernées par la restriction⁵². Mais que recouvre ce terme de « nouvelle demande » ? Aujourd'hui, une personne bénéficiaire d'une APL qui déménage effectue bien, en droit, une nouvelle demande d'APL pour son nouveau logement : perdrait-elle son droit à l'APL ? Il en est de même pour une personne qui change de caisse d'allocation familiale ou qui change de régime. Si une personne déjà allocataire de prestations familiales (par exemple des allocations familiales) fait la demande d'une autre prestation familiale (par exemple, le complément mode de garde), cela serait-il considéré comme une nouvelle demande ?
- enfin, les nationalités épargnées en raison de l'existence de textes internationaux prohibant, pour elles, une différence de traitement avec les nationaux (voir *infra*) :

⁵² L'article 19 précisait (ajout de la Commission mixte paritaire) : « Le présent article s'applique aux demandes de prestations ou allocations déposées à compter de la promulgation de la présente loi ».

des incertitudes demeurent quant à l'application de ces normes, ce qui serait de nature à engendrer du contentieux.

2. ... qui auraient eu des conséquences pour les organismes chargés de la mettre en œuvre

Les incertitudes et difficultés concernant l'interprétation et la mise en œuvre de cette condition de cinq ans de résidence régulière ne doivent pas être minimisées pour les organismes sociaux concernés (Caf, MSA, départements, commissions de médiation Dalo). Une telle réforme aurait représenté une charge supplémentaire avec des impacts sur l'instruction des demandes, l'organisation et les coûts de gestion difficiles à évaluer mais certainement importants. À titre d'exemple, des personnes, non éligibles aux prestations familiales car ne justifiant pas de la durée minimale de résidence régulière, auraient néanmoins droit sans délai, si un enfant décède ou s'il devient handicapé, à l'allocation forfaitaire versée en cas de décès d'un enfant ou à l'AEEH, deux prestations familiales non concernées par la restriction. Les Caf devraient alors considérer ces familles comme allocataires, mais devraient prévoir un moyen de ne leur attribuer qu'une partie des prestations.

Au total, la mise en place d'une telle mesure de conditionnement des prestations familiales, des APL et de l'APA aurait conduit à une complexification du système, laissant place à des interprétations et des mises en œuvre diverses selon les Caf et les départements et aurait ouvert la voie à de nombreux contentieux.

Le HCFEA juge que l'ajout d'une condition d'ancienneté de séjour régulier pour le bénéfice des prestations familiales, des aides au logement, de l'APA ou du Dalo serait de nature à créer des différences de traitement non justifiées entre étrangers et Français d'une part et entre étrangers d'autre part, et conduirait à une aggravation de la pauvreté et des conditions de vie des familles, enfants et personnes âgées vulnérables concernés par cette condition. Le HCFEA sera vigilant sur le retour, dans le débat public et au Parlement, de ce type de propositions.

IV. Des mesures en matière de contribution des travailleuses et travailleurs immigrés à l'emploi, en particulier dans le secteur santé – social – médico-social – éducation, et plus particulièrement dans le soin, l'accueil et l'accompagnement des enfants et des personnes âgées

Les effets des dispositions votées et/ou promulguées sur la contribution des personnes immigrées au marché du travail sont difficiles à appréhender. En effet, si certaines dispositions tendent à favoriser l'accès au marché du travail, la logique globale de la loi vise à réduire le nombre de personnes pouvant réellement travailler.



A. Des dispositions pour faciliter l'activité professionnelle...

D'un côté, plusieurs dispositions votées visent à faciliter le maintien ou l'accès au marché du travail de certaines personnes étrangères venues d'un pays hors Union européenne.

Ainsi, l'article 27 sur les métiers en tension (annexe 3) autorise la délivrance à titre exceptionnel par le préfet d'une carte de séjour « travailleur temporaire » ou « salarié » d'une durée d'un an à un étranger, sous les conditions suivantes : qu'il ait exercé une activité professionnelle dans un métier identifié comme en tension durant au moins douze mois, consécutifs ou non, au cours des vingt-quatre derniers mois ; qu'il réside en France de manière continue depuis au moins trois ans. À ceci s'ajoutent des éléments liés notamment à l'intégration et au respect de l'ordre public, qui peuvent être pris en compte par le préfet⁵³. Il est précisé que cette mesure sera expérimentée jusqu'à fin 2026.

Par ailleurs, une nouvelle carte de séjour pluriannuelle « talent - profession médicale et de la pharmacie » de quatre ans est instituée au profit des médecins, dentistes, sages-femmes ou pharmaciens diplômés hors Union européenne. Enfin, la demande des cartes de séjour « talent » destinées aux salariés qualifiés et aux porteurs de projet est simplifiée.

Notons cependant que le texte final en matière de travail est bien en deçà du projet initial du gouvernement qui prévoyait la délivrance d'une carte de séjour « travail dans des métiers en tension » dès lors que certaines conditions auraient été remplies, ainsi que l'accès immédiat au travail des demandeurs d'asile des pays les plus à risques (et donc susceptibles d'obtenir le statut de réfugié).

B. ... mais une logique globale de la loi visant à réduire le nombre de personnes pouvant réellement travailler

D'un autre côté, la nouvelle disposition s'inscrit dans le cadre légal existant dans lequel les possibilités pour être admis à entrer ou séjourner en France pour y travailler ont été fortement limitées de réformes en réformes. Cette logique restrictive est celle suivie par la loi votée en décembre 2023 au Parlement, principalement guidée par l'idée de combattre un effet « appel d'air ». Certaines dispositions avaient ainsi pour objectif de réduire le nombre de personnes admises au séjour régulier et ayant le droit d'exercer une activité professionnelle. Nombre de mesures de la loi votée consistent à durcir la législation et à augmenter les exigences vis-à-vis des personnes étrangères, en matière d'attribution ou de renouvellement de titres de séjour, de maîtrise de la langue française, en matière de garantie procédurale et de recours, en matière d'éloignement des personnes étrangères, etc.

Plusieurs dispositions censurées allaient notamment dans le sens d'une réduction du nombre de personnes ayant le droit d'exercer une activité professionnelle ou pouvaient conduire à dissuader l'embauche de personnes étrangères pour occuper certains métiers. Il

⁵³ L'article précise que ces conditions ne sont pas opposables au préfet. Autrement dit, le préfet a toute latitude pour décider ou non d'accorder un titre de séjour. Du point de vue juridique, cela reste de l'admission exceptionnelle au séjour qui apporte peu à ce qui existait déjà. Voir l'analyse de la Fédération des acteurs de la solidarité, *Décryptage – « Loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration »*, 5 février 2024.

s'agit principalement des dispositions de l'article 1 partiellement censuré au fond qui prévoyait la fixation par le Parlement du nombre des étrangers admis à s'installer durablement en France, pour chacune des catégories de séjour à l'exception de l'asile. D'autres dispositions, censurées comme cavalier législatif, auraient rendues plus difficiles les conditions de vie des personnes étrangères (y compris celles exerçant une activité professionnelle) et auraient pu dissuader certaines d'entre elles de venir travailler en France. On fait référence ici par exemple aux restrictions apportées au regroupement familial (voir analyse plus haut) ou à celles en matière de droits sociaux (prestations sociales, hébergement, réductions dans les transports).

Si un grand nombre de ces dispositions n'avaient pas été censurées par le Conseil constitutionnel, l'effet des mesures visant à réduire le flux des personnes étrangères autorisées à séjourner et travailler sur le territoire français l'aurait emporté sur celui des mesures visant à attirer des personnes étrangères à venir travailler dans des secteurs en tension, ce d'autant plus que les flux liés aux cartes de séjour « talent » sont à la fois limités, concentrés sur des personnes qualifiées, et porteurs d'un effet de perte de compétences (« *brain drain* ») pour les pays d'origine de ces dernières.

C. L'importance de la contribution des travailleuses et travailleurs immigrés dans le secteur social – médico-social – santé – éducation

Comme l'attestent les enquêtes sur les besoins de main d'œuvre et de recrutement de la Dares et de France Travail, ainsi que de nombreux rapports dont ceux du Conseil de l'âge⁵⁴ et le Livre blanc du Haut Conseil pour le travail social⁵⁵, les difficultés de recrutement (établissements et services médicaux – sociaux, établissements d'accueil du jeune enfant) ou de remplacement de professionnelles et professionnels cessant leur activité (assistantes maternelles, accueillants familiaux, aides à domicile) sont actuellement très vives dans les secteurs du social, de la santé, du médico-social et de l'éducation. La situation ne devrait pas s'améliorer à moyen terme : les travaux de France Stratégie sur les métiers et les besoins de recrutement à horizon 2030⁵⁶ placent en effet les métiers de la santé, du médico-social et du social parmi ceux qui seront en forte tension à moyen terme. Or, la contribution des travailleuses et travailleurs immigrés dans les métiers d'accompagnement, d'accueil et de soin aux personnes est particulièrement importante.

En 2017, d'après la Dares⁵⁷, la France comptait 2,7 millions de travailleuses et travailleurs immigrés, occupant un emploi sur dix. Ces professionnelles et professionnels étaient surreprésentés dans 35 métiers, se caractérisant « *globalement par des conditions de travail plus contraignantes que la moyenne, liées à des contraintes physiques, des limitations physiques, des contraintes de rythme, du travail répétitif, des périodes de travail durant les jours non ouvrables ou en dehors des plages de travail habituelles et un morcellement des*

⁵⁴ Rapport du Conseil de l'âge du HCFEA, *Bien vivre et vieillir dans l'autonomie à domicile*, février 2024.

⁵⁵ <https://solidarites.gouv.fr/sites/solidarite/files/2023-12/Livre-blanc-du-travail-social-2023.pdf>.

⁵⁶ France Stratégie, 2022, *Les Métiers en 2030*, mars.

⁵⁷ Desjonquères A., Lhommeau B., Niang M., Okba M., 2021, *Quels sont les métiers des immigrés ?*, *Dares Analyses*, n° 36, juillet.



journées de travail. [...] une partie d'entre eux, notamment pour les postes qualifiés, sont en tension ».

Parmi ces secteurs auxquels les personnes issues de l'immigration contribuent massivement et frappés par des tensions de recrutement, on retrouve des métiers du secteur des services aux particuliers, du travail social, du médico-social et de la santé (tableau 1, annexe 4) :

- les services aux particuliers et aux collectivités comprenant les aides à domicile et aides ménagères (15,5 % des professionnelles sont des immigrées), les assistantes maternelles (13,6 %), les employé.es de maison (38,8 %), emplois occupés très majoritairement par des femmes et marqués par de faibles niveaux de reconnaissance sociale et de rémunérations ;
- les médecins et assimilés⁵⁸ (11,7 %).

Par ailleurs, la répartition des travailleuses et travailleurs immigrés sur le territoire national est hétérogène et, dans certaines régions, la proportion des emplois que ces personnes occupent est très élevée pour certains métiers. En Île-de-France par exemple, les travailleuses et travailleurs immigrés représentaient en 2018 22 % de l'ensemble des emplois, y occupant plus fréquemment des métiers peu qualifiés avec des conditions de travail difficiles et des difficultés de recrutement (tableau 2, annexe 4). Ainsi, dans cette région, plus de quatre assistantes maternelles (43,6 %) et six aides à domicile, aides ménagères ou employées de maison sur dix sont immigrées (61,4 %)⁵⁹.

Les besoins de recrutement, actuels et futurs dans les secteurs du social, du médico-social, de l'éducation et de la santé sont très importants. Or ces secteurs sont marqués par une forte contribution des travailleuses et travailleurs immigrés. Le HCFEA considère que l'accueil dans de bonnes conditions de ces personnes immigrées est un facteur permettant de réduire les tensions actuelles et futures sur ces métiers essentiels pour les familles, les enfants et l'accompagnement des personnes âgées vulnérables.

⁵⁸ Médecins, pharmaciens, dentistes, vétérinaires.

⁵⁹ Herbet J., Jacquesson F., 2022, Les actifs immigrés en Île-de-France : leurs métiers, diplômes et origines, *Insee Analyses Île-de-France*, n° 160, octobre.

Annexe 1 - Article 3 du texte de loi adopté le 19 décembre 2023

L'article 3 de la loi modifiait les articles L. 432-2, L. 432-7 et L. 432-8 du Ceseda.

« Article L. 434-2 – L'étranger qui séjourne régulièrement en France depuis au moins ~~dix-huit~~ **vingt-quatre** mois, sous couvert d'un des titres d'une durée de validité d'au moins un an prévus par le présent code ou par des conventions internationales, peut demander à bénéficier de son droit à être rejoint, au titre du regroupement familial :

1° Par son conjoint, si ce dernier ~~est âgé d'au moins dix-huit ans~~ et l'étranger demandant à être rejoint sont âgés d'au moins 21 ans.

2° Et par les enfants du couple mineurs de dix-huit ans. (...) »

« Article L. 434-7 – L'étranger qui en fait la demande est autorisé à être rejoint au titre du regroupement familial s'il remplit les conditions suivantes : [...]

1° Il justifie de ressources stables, **régulières** et suffisantes pour subvenir aux besoins de sa famille.

2° Il dispose ou disposera à la date d'arrivée de sa famille en France d'un logement considéré comme normal pour une famille comparable vivant dans la même région géographique.

3° Il se conforme aux principes essentiels qui, conformément aux lois de la République, régissent la vie familiale en France, pays d'accueil.

4 Il dispose d'une assurance maladie pour lui-même et pour les membres de sa famille. (...). »

« Article L. 434-8 – Pour l'appréciation des ressources mentionnées au 1° de l'article L. 434-7 toutes les ressources du demandeur et de son conjoint sont prises en compte, indépendamment des prestations familiales, de l'allocation équivalent retraite et des allocations prévues à l'article L. 262-1 du code de l'action sociale et des familles, à l'article L. 815-1 du code de la sécurité sociale, ~~et~~ aux articles L. 5423-1 et L. 5423-2 du code du travail et à l'article L. 821-1 du code de la construction et de l'habitation.

Ces ressources doivent atteindre un montant, fixé par décret en Conseil d'État, qui tient compte de la taille de la famille du demandeur et doit être au moins égal au salaire minimum de croissance mensuel et au plus égal à ce salaire majoré d'un cinquième.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables lorsque la personne qui demande le regroupement familial est titulaire de l'allocation aux adultes handicapés mentionnée aux articles L. 821-1 ou L. 821-2 du code de la sécurité sociale ou de l'allocation supplémentaire mentionnée à l'article L. 815-24 du même code ou lorsqu'une personne âgée de plus de soixante-cinq ans et résidant régulièrement en France depuis au moins vingt-cinq ans demande le regroupement familial pour son conjoint et justifie d'une durée de mariage d'au moins dix ans. »



Annexe 2 - Article 19 du texte de loi adopté le 19 décembre 2023

I. – Le code de la construction et de l’habitation est ainsi modifié :

1° Après le premier alinéa de l’article L. 300-1, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « Pour bénéficier du droit mentionné au premier alinéa, l’étranger non ressortissant de l’Union européenne doit résider en France depuis au moins cinq ans au sens de l’article L. 111-2-3 du code de la sécurité sociale ou justifier d’une durée d’affiliation d’au moins trente mois au titre d’une activité professionnelle en France au sens de l’article L. 111-2-2 du même code. Cette condition n’est pas applicable aux réfugiés, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux apatrides et aux étrangers titulaires de la carte de résident ».

2° Au 2° du I de l’article L. 822-2, le mot : « deux » est remplacé par le mot : « quatre ».

II. – L’article L. 512-2 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

1° Après le mot : « suisse, », la fin du deuxième alinéa est ainsi rédigée : « sous réserve qu’ils respectent les conditions suivantes : ».

2° Après le même deuxième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« – être titulaire d’un titre exigé d’eux en application soit de dispositions législatives ou réglementaires, soit de traités ou accords internationaux pour résider régulièrement en France ; »

« – pour le bénéfice des prestations mentionnées à l’article L. 511-1, à l’exception des 5° et 8°, résider en France depuis au moins cinq ans au sens de l’article L. 111-2-3 ou justifier d’une durée d’affiliation d’au moins trente mois au titre d’une activité professionnelle en France au sens de l’article L. 111-2-2. Cette condition n’est pas applicable aux réfugiés, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux apatrides et aux étrangers titulaires de la carte de résident. Cette condition ne s’applique pas pour le bénéfice des aides personnelles au logement mentionnées à l’article L. 821-1 du code de la construction et de l’habitation si l’étranger dispose d’un visa d’étudiant ou s’il justifie d’une durée d’affiliation d’au moins trois mois au titre d’une activité professionnelle en France au sens de l’article L. 111-2-2 du présent code. »

III. – Le code de l’action sociale et des familles est ainsi modifié :

1° L’article L. 232-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé : « Pour bénéficier de l’allocation mentionnée au premier alinéa, l’étranger non ressortissant de l’Union européenne doit résider en France depuis au moins cinq ans au sens de l’article L. 111-2-3 du code de la sécurité sociale ou justifier d’une durée d’affiliation d’au moins trente mois au titre d’une activité professionnelle en France au sens de l’article L. 111-2-2 du même code. Cette condition n’est pas applicable aux réfugiés, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux apatrides et aux étrangers titulaires de la carte de résident » ;

IV. – Le présent article s’applique aux demandes de prestations ou allocations déposées à compter de la promulgation de la présente loi.

Annexe 3 - Article 27 du texte de loi adopté le 19 décembre 2023

L'article 27 sur les métiers en tension introduit un nouvel article L. 435-4 dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

« Art. L. 435-4 – À titre exceptionnel, et sans que les conditions définies au présent article soient opposables à l'autorité administrative, l'étranger qui a exercé une activité professionnelle salariée figurant dans la liste des métiers et zones géographiques caractérisés par des difficultés de recrutement définie à l'article L. 414-13 durant au moins douze mois, consécutifs ou non, au cours des vingt-quatre derniers mois, qui occupe un emploi relevant de ces métiers et zones et qui justifie d'une période de résidence ininterrompue d'au moins trois années en France peut se voir délivrer une carte de séjour temporaire portant la mention "travailleur temporaire" ou "salarié" d'une durée d'un an.

Les périodes de séjour et l'activité professionnelle salariée exercée sous couvert des documents de séjour mentionnés aux articles L. 421-34, L. 422-1 et L. 521-7 ne sont pas prises en compte pour l'obtention d'une carte de séjour temporaire portant la mention "travailleur temporaire" ou "salarié" mentionnée au premier alinéa du présent article.

Dans l'exercice de sa faculté d'appréciation, l'autorité compétente prend en compte, outre la réalité et la nature des activités professionnelles de l'étranger, son insertion sociale et familiale, son respect de l'ordre public, son intégration à la société française et son adhésion aux modes de vie et aux valeurs de celle-ci ainsi qu'aux principes de la République mentionnés à l'article L. 412-7.

L'étranger ne peut se voir délivrer la carte de séjour temporaire sur le fondement du premier alinéa du présent article s'il a fait l'objet d'une condamnation, d'une incapacité ou d'une déchéance mentionnée au bulletin n° 2 du casier judiciaire.

Par dérogation à l'article L. 421-1, lorsque la réalité de l'activité de l'étranger a été vérifiée conformément au troisième alinéa de l'article L. 5221-5 du code du travail, la délivrance de cette carte entraîne celle de l'autorisation de travail mentionnée à l'article L. 5221-2 du même code, matérialisée par un document sécurisé.

La condition prévue à l'article L. 412-1 du présent code n'est pas opposable. »

De plus, il modifie l'article L. 5221-5 du code du travail.

« Art. L. 5221-5 – Un étranger autorisé à séjourner en France ne peut exercer une activité professionnelle salariée en France sans avoir obtenu au préalable l'autorisation de travail mentionnée au 2° de l'article L. 5221-2.

L'autorisation de travail est accordée de droit à l'étranger autorisé à séjourner en France pour la conclusion d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation à durée déterminée. Cette autorisation est accordée de droit aux mineurs isolés étrangers pris en charge par l'aide sociale à l'enfance, sous réserve de la présentation d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation.



Lorsqu'un titre de séjour "salarié" ou "travailleur temporaire" est délivré à l'étranger sur le fondement de l'article L. 435-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, l'autorité administrative vérifie par tout moyen la réalité de l'activité alléguée.

L'autorisation de travail peut être retirée si l'étranger ne s'est pas fait délivrer un certificat médical dans les trois mois suivant la délivrance de cette autorisation. »

Annexe 4 – Les emplois occupés par les immigrés

Tableau 1 | Le palmarès des métiers qui comptent le plus d'immigrés dans leur emploi (en %)

	Part dans les emplois où les immigrés sont surreprésentés	Part des immigrés dans l'emploi du métier	Indicateurs discrets de 1 (bas) à 5 (élevé) sur le champ des salariés du secteur privé ¹	
			Tension en 2017	Conditions de travail contraignantes en 2016
Services aux particuliers et aux collectivités	30			
Agents d'entretien	14	17,4	1	4
Aides à domicile et aides ménagères	5	15,5	5	3
Agents de gardiennage et de sécurité	4	28,4	2	4
Assistants maternelles	3	13,6	4	2
Employés de maison	2	38,8	3	3
Employés des services divers	1	11,7	1	2
Bâtiment, travaux publics	19			
Ouvriers qualifiés du gros œuvre du bâtiment	5	24,8	4	4
Ouvriers non qualifiés du gros œuvre du BTP, du béton et de l'extraction	5	27,0	3	3
Ouvriers qualifiés du second œuvre du bâtiment	4	14,4	4	4
Ouvriers non qualifiés du second œuvre du bâtiment	2	16,8	3	4
Cadres du bâtiment et des travaux publics	1	11,2	5	1
Ouvriers qualifiés des travaux publics, du béton et de l'extraction	1	19,3	3	4
Conducteurs d'engins du bâtiment et des travaux publics	0	10,5	3	4
Hôtellerie, restauration et alimentation	12			
Cuisiniers	5	22,0	4	5
Employés et agents de maîtrise de l'hôtellerie et de la restauration	5	19,3	3	5
Patrons et cadres d'hôtels, cafés, restaurants	2	16,9	3	3
Transports, logistique et tourisme	12			
Conducteurs de véhicules	6	12,0	4	5
Ouvriers non qualifiés de la manutention	3	13,3	1	5
Ouvriers qualifiés de la manutention	3	10,4	2	4



Domaines industriels (process, mécanique, textile...)	7			
Ouvriers non qualifiés des industries de process	3	14,1	2	5
Ouvriers qualifiés des industries de process	2	10,4	3	5
Ouvriers non qualifiés de la mécanique	2	11,2	4	4
Ouvriers qualifiés du textile et du cuir	1	16,6	4	3
Ouvriers qualifiés de l'électricité et de l'électronique	0	11,5	4	4
Ouvriers non qualifiés du textile et du cuir	0	13,1	3	5
Commerce	6			
Maîtrise des magasins et intermédiaires du commerce	4	10,7	2	2
Caissiers, employés de libre service	2	10,7	1	5
Informatique et télécommunications	3			
Ingénieurs de l'informatique	3	14,0	5	1
Employés et opérateurs de l'informatique	0	11,1	3	1
Autres domaines professionnels	10			
Personnels d'études et de recherche	3	13,4	4	1
Médecins et assimilés	3	11,7	nc	nc
Formateurs	1	12,0	3	1
Professionnels de la communication et de l'information	1	11,5	2	1
Artisans et ouvriers artisanaux	1	12,6	nc	nc
Professionnels de la politique et clergé	0	24,1	nc	nc
Ensemble des métiers où les immigrés sont surreprésentés	100	15,3	3	4
Ensemble des métiers	57	10,2	3	3

Lecture : en 2017, 14 % des emplois des métiers « spécifiques » des immigrés, soit occupant au moins 10,2 % d'immigrés, sont des agents d'entretien. Le métier d'agents d'entretien occupe 17,4 % d'immigrés. Ce métier n'est pas du tout en tension en 2017 (niveau 1) mais les agents d'entretien sont exposés à des conditions de travail très contraignantes (niveau 4).

Champ : 15-64 ans en emploi en France (hors Mayotte).

Sources : Insee, recensement de la population 2017 ; Pôle emploi – Dares, métiers en tension ; traitements Dares.

Tableau 2 | Les métiers qui recourent le plus à la main d'œuvre immigrée en Ile-de-France

Métiers	Actifs immigrés	Actifs non immigrés	Total	Part des actifs immigrés dans le métier (en %)
Aides à domicile et aides ménagères, employés de maison	52 900	33 200	86 100	61,4
Ouvriers non qualifiés du gros œuvre du bâtiment, des travaux publics, du béton et de l'extraction	25 300	16 300	41 600	60,8
Ouvriers qualifiés du gros œuvre du bâtiment	22 400	14 500	36 900	60,7
Cuisiniers	43 100	43 100	86 200	50
Ouvriers non qualifiés des industries de process (agro-alimentaire, chimie, plastiques, carton, bois)	10 400	11 000	21 400	48,6
Ouvriers non qualifiés du second œuvre du bâtiment	16 600	18 000	34 600	48
Ouvriers qualifiés des travaux publics, du béton et de l'extraction	6 400	7 000	13 400	47,8
Agents de gardiennage et de sécurité	41 200	45 900	87 100	47,3
Agents d'entretien (agents de propreté...)	95 100	112 500	207 600	45,8
Assistantes maternelles	29 900	38 700	68 600	43,6
Ouvriers qualifiés du second œuvre du bâtiment	29 400	38 800	68 200	43,2
Employés et agents de maîtrise de l'hôtellerie et de la restauration	42 200	64 800	107 000	39,4
Ensemble des 12 métiers	414 900	443 800	858 700	48,3
Ensemble de tous les autres métiers	836 800	3 971 000	4 805 800	17,4
Ensemble de tous les métiers	1 251 700	4 412 800	5 664 500	22,1

Lecture : en Île-de-France, le métier de cuisinier est exercé, pour moitié, par des personnes immigrées.
 Champ : Île-de-France. Personnes de 15 à 64 ans, en emploi, au lieu de travail. Métiers avec des effectifs supérieurs ou égaux à 5 000.

Source : Insee, recensement de la population 2018.



Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge est placé auprès du Premier ministre. Il est chargé de rendre des avis et de formuler des recommandations sur les objectifs prioritaires des politiques de la famille, de l'enfance, des personnes âgées et des personnes retraitées, et de la prévention et de l'accompagnement de la perte d'autonomie.

Le HCFEA a pour mission d'animer le débat public et d'apporter aux pouvoirs publics une expertise prospective et transversale sur les questions liées à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge, à l'adaptation de la société au vieillissement et à la bientraitance, dans une approche intergénérationnelle.

Retrouvez nos dernières actualités sur

www.hcfea.fr



Le HCFEA est membre du réseau France Stratégie (www.strategie.gouv.fr)

Adresse : 78-84 rue Olivier de Serres, Tour Olivier de Serres, CS 59234, 75739 PARIS cedex

