



N° 1290

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 juillet 2013.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*appelant le Président de la République à défendre le droit
de la France à ne pas verser d'**allocations familiales**
aux **ressortissants étrangers** qui ne respectent pas
les **procédures légales d'entrée et de séjour** dans notre pays,*

présentée par Mesdames et Messieurs

Guillaume LARRIVÉ, Éric CIOTTI, Philippe GOUJON, Éric WOERTH, Thierry MARIANI, Claude GOASGUEN, Édouard COURTIAL, Alain MARLEIX, Henri GUAINO, Philippe HOUILLON, Guy GEOFFROY, Damien ABAD, Patrick BALKANY, Jacques Alain BÉNISTI, Sylvain BERRIOS, Jean-Claude BOUCHET, Valérie BOYER, Guillaume CHEVROLLIER, Alain CHRÉTIEN, Jean-Louis CHRIST, Philippe COCHET, Marie-Christine DALLOZ, Gérald DARMANIN, Jean-Pierre DECOOL, Lucien DEGAUCHY, Rémi DELATTE, Dominique DORD, Marie-Louise FORT, Yves FOULON, Yves FROMION, Laurent FURST, Annie GENEVARD, Bernard GÉRARD, Daniel GIBBES, Franck GILARD, Jean-Claude GUIBAL, Denis JACQUAT, Patrick HETZEL, Valérie LACROUTE, Charles de la VERPILLIÈRE, Marc LE FUR, Véronique LOUWAGIE, Lionel LUCA, Jean-François MANCEL,

Alain MARC, Olivier MARLEIX, Alain MARSAUD, Philippe Armand MARTIN, Patrice MARTIN-LALANDE, François de MAZIÈRES, Damien MESLOT, Jean-Claude MIGNON, Yannick MOREAU, Alain MOYNE-BRESSAND, Jacques PÉLISSARD, Bernard PERRUT, Jean-Frédéric POISSON, Josette PONS, Didier QUENTIN, Jean-Luc REITZER, Bernard REYNÈS, Arnaud ROBINET, Paul SALEN, Claudine SCHMID, Fernand SIRÉ, Claude STURNI, Alain SUGUENOT, Jean-Charles TAUGOURDEAU, Guy TEISSIER, Michel TERROT, Jean-Marie TETART, Patrice VERCHÈRE, Philippe VITEL et Michel VOISIN,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le défi de l'immigration doit faire, aujourd'hui, l'objet d'une politique volontariste.

La question est sensible, bien sûr, parce qu'il s'agit d'abord de l'histoire de personnes, d'hommes et de femmes qui font le choix de quitter leur pays et cherchent à rejoindre la France. Ces personnes ont des droits qu'il faut respecter.

Mais l'État lui aussi a des droits. Car il a un devoir, celui de défendre l'intérêt de la France.

Il nous appartient de relever le défi de l'immigration de manière aussi équilibrée, aussi paisible que possible.

Trop souvent, hélas, le débat public sur l'immigration est encore perturbé par des postures.

Les uns tiennent un discours trompeur, d'apparence faussement généreuse, dissertant sur l'immigration comme une chance absolue pour notre pays, niant toute difficulté, refusant toute régulation, comme si la réalité n'existait pas, au risque d'aggraver les déséquilibres dont souffre la France.

Les autres sont les tenants d'une fermeture totale, ignorant la mondialisation des échanges et abandonnant le projet républicain de l'assimilation à la communauté nationale.

Ces deux postures politiques sont des impostures idéologiques, qu'il convient de repousser l'une comme l'autre.

Nous devons continuer à faire le choix du réalisme, qui avait été celui du président de la République Nicolas Sarkozy lorsque, voici six ans, il avait créé le ministère de l'immigration et posé les fondements d'une politique d'immigration et d'intégration équilibrée, ferme à l'endroit des clandestins et juste à l'égard des personnes souhaitant participer à la vie de la Nation.

Le choix du réalisme, c'est le courage de répondre efficacement au défi de l'immigration.

C'est pourquoi une première interrogation doit être abordée très directement : la France a-t-elle aujourd'hui besoin, oui ou non, de plus d'immigration ?

Depuis plus d'un siècle et demi, de tous les continents, des migrants – Italiens, Espagnols, Polonais, Portugais, Maghrébins, Africains subsahariens, Asiatiques, Turcs, Sud-Américains... – sont venus rejoindre notre pays.

Comme tout pays au monde, nous avons le droit de choisir qui nous souhaitons accueillir sur notre territoire. Il est légitime que l'État fixe des règles pour définir qui peut entrer en France. Il est nécessaire que l'État fasse respecter ces règles.

Et nous n'avons pas à craindre de regarder la réalité en face – la réalité d'aujourd'hui, pas celle de 1981, de 1997 ni même de 2007.

Les statistiques les plus récentes montrent que, l'année dernière, 193 655 personnes sont venues s'installer légalement en France, à divers titres, dont 86 777 pour rejoindre leur famille, 59 152 pour étudier, 18 842 pour des raisons humanitaires (réfugiés, malades...), 16 921 pour travailler, 11 963 pour d'autres motifs (visiteurs sans activité, retraités...) ⁽¹⁾.

S'y ajoutent les flux de personnes entrées illégalement ou se maintenant clandestinement en France. Le ministère de l'intérieur, pourtant interrogé officiellement à trois reprises lors de la présente législature, se refuse à en estimer le nombre ⁽²⁾.

Le modèle d'intégration à la française s'est grippé : des réussites individuelles remarquables ne sauraient masquer l'échec de dizaines et de dizaines de milliers de personnes n'ayant ni logement décent, ni travail stable.

Le chômage ne cesse d'augmenter et frappe structurellement les personnes peu qualifiées récemment arrivées en France. Selon une étude de l'Insee publiée en septembre dernier, le taux de chômage, en France, des étrangers hors Union européenne, est deux à trois fois plus élevé que le

⁽¹⁾ Statistiques de l'année 2012, publiées en avril 2013 par le secrétariat général à l'immigration et l'intégration du ministère de l'intérieur.

⁽²⁾ Question écrite n° 2625, publiée au Journal officiel du 7 août 2012, page 4669, posée par M. Guillaume Larrivé, député de l'Yonne, au ministre de l'intérieur : « M. Guillaume Larrivé interroge M. le ministre de l'intérieur sur l'immigration illégale. Il le prie de bien vouloir lui indiquer l'estimation que l'administration effectue, aujourd'hui, du nombre de ressortissants étrangers en situation irrégulière séjournant en France. ». Renouvelée le 12 mars 2013 et le 9 juillet 2013, cette question est restée sans réponse.

taux de chômage général : ainsi, en 2011, 28,4 % des femmes et 22,2 % des hommes de nationalité étrangère résidant en France étaient au chômage.

Nous n'avons évidemment pas les logements, les services publics, les moyens d'accueillir des centaines de milliers de personnes immigrées supplémentaires qui, faute de qualification, ne parviennent pas à s'insérer sur le marché du travail.

La profonde crise économique, financière et sociale qu'affronte notre pays rend nécessaire une modification profonde des flux d'immigration vers la France.

C'est pourquoi nous devons, d'une part, assumer le choix d'une diminution globale du nombre des personnes entrant dans notre pays. Cette diminution doit porter prioritairement sur les flux d'immigration de personnes n'ayant pas de qualification particulière et ne venant pas en France pour travailler, c'est-à-dire sur l'essentiel de l'immigration dite familiale, qui a encore augmenté de + 6,7 % en 2012 ⁽³⁾.

Nous devons, d'autre part, définir une politique d'accueil intelligente, ciblée sur les talents susceptibles de participer à la reconquête de notre compétitivité et, par conséquent, au progrès économique et social.

Pour atteindre cet objectif de réduction globale et de régulation intelligente de l'immigration, il convient de mobiliser tous les instruments de l'État – juridiques, opérationnels, mais aussi diplomatiques.

*

C'est dans cet esprit que doivent être évoquées à nouveau, aujourd'hui, les modalités d'attribution des prestations familiales aux ressortissants étrangers.

Le législateur, en 2005, avait entendu réserver le bénéfice des prestations familiales aux Français et à ceux des ressortissants étrangers qui respectent les procédures légales d'entrée et de séjour en France. C'est l'objet de l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue de la loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006. Il précise que, pour ouvrir droit à des prestations familiales, les enfants d'un ressortissant étranger résidant légalement en France doivent être soit nés en France, soit y être entrés

⁽³⁾ Statistiques diffusées le 11 juillet 2013 par le secrétariat général à l'immigration et l'intégration du ministère de l'intérieur.

régulièrement dans le cadre de la procédure de regroupement familial, soit avoir un parent titulaire de la carte de séjour « vie privée et familiale » et être entrés en France au plus tard en même temps que lui, soit relever d'une situation particulière en qualité d'enfant de réfugié, d'apatride, de bénéficiaire de la protection subsidiaire ou de titulaire du titre de séjour délivré en qualité de scientifique.

Les députés socialistes – dont MM. François Hollande, Jean-Marc Ayrault et Manuel Valls – avaient alors saisi le Conseil constitutionnel, car ils voulaient que les allocations familiales soient versées aux étrangers faisant entrer clandestinement leur famille en France. En effet, ils estimaient qu' « *en subordonnant, dans le cas général, l'ouverture du droit aux prestations familiales, au titre des enfants étrangers nés hors de France, à la condition qu'ils y soient entrés dans le respect de la procédure de regroupement familial, ces dispositions méconnaîtraient le principe d'égalité, ainsi que le droit de mener une vie familiale normale* ».

Fort heureusement, le Conseil constitutionnel avait jugé la réforme conforme à la Constitution, par la décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005. Rejetant l'argumentation des députés socialistes, le Conseil constitutionnel a explicitement jugé que « *le législateur a entendu éviter que l'attribution de prestations familiales au titre d'enfants entrés en France en méconnaissance des règles du regroupement familial ne prive celles-ci d'effectivité et n'incite un ressortissant étranger à faire venir ses enfants sans que soit vérifiée sa capacité à leur offrir des conditions de vie et de logement décentes, qui sont celles qui prévalent en France, pays d'accueil* ».

Mais la Cour de cassation, comme juge de la conventionnalité, c'est-à-dire de la conformité de la loi au droit international, vient de faire obstacle à l'application de la loi.

Certes, par des arrêts du 3 juin 2011, la Cour de cassation a estimé que les dispositions du code de la sécurité sociale, issues de la loi de 2005, ne méconnaissent ni la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni la Convention internationale des droits de l'enfant ⁽⁴⁾.

Toutefois, par deux arrêts du 5 avril 2013, rendus sur les conclusions contraires du premier avocat général, la Cour de cassation a déclaré

⁽⁴⁾ Cour de cassation, Assemblée plénière, pourvoi n° 09-69052, Bull. Assem. Plén. n° 6 ; pourvoi n° 09-71352, Bull. Assem. Plén. n° 5.

incompatibles, avec des stipulations internationales entre l'Union européenne et la Turquie du 19 septembre 1980 d'une part, l'Union européenne et l'Algérie du 22 avril 2002 d'autre part, les articles du code de la sécurité sociale issus de la loi du 19 décembre 2005, relatifs au versement des allocations familiales pour les ressortissants turcs et algériens titulaires d'un titre de séjour régulier, en ce qu'ils soumettent le bénéfice des allocations familiales, pour leurs enfants nés à l'étranger, à la production d'un document attestant d'une entrée régulière en France et, en particulier, pour les enfants entrés au titre du regroupement familial, du certificat médical délivré par l'Office français de l'immigration et de l'intégration. La Cour de cassation a cru pouvoir juger que la loi avait institué une discrimination directement fondée sur la nationalité, laquelle est interdite en matière de sécurité sociale par les accords d'association signés entre l'Union européenne et les États méditerranéens.

Autrement dit, la Cour de cassation vient de juger que des accords internationaux imposent à la France de verser des allocations familiales à des ressortissants étrangers qui violent les procédures légales de regroupement familial.

Au plan juridique, on peut être légitimement surpris à la lecture de ces décisions novatrices : alors même que la loi de 2005 a été successivement jugée conforme à la Constitution de notre République et, au demeurant, compatible avec la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi qu'avec la Convention internationale des droits de l'enfant, la Cour de cassation choisit pourtant d'écarter la loi au motif qu'elle méconnaîtrait des stipulations issues d'accords euro-méditerranéens de 1980 et de 2002 dont la portée en droit interne était, jusqu'alors, restée assez discrète.

Ces décisions de la Cour de cassation ne peuvent être laissées sans réponse politique, car elles encouragent l'immigration clandestine motivée par la perspective du bénéfice d'allocations familiales.

Ne rien faire, ce serait accepter que l'État verse des allocations familiales à des personnes immigrées faisant venir illégalement leurs enfants en France, alors même que la branche famille de la sécurité sociale souffre d'un déficit très important (- 2,6 milliards d'euros en 2013) et que le gouvernement veut abaisser le quotient familial (passant de 2 000 à 1 500 euros par demi-part) afin de prélever 1 milliard d'impôt sur le revenu supplémentaire sur les familles.

Ne rien faire, ce serait accepter le « gouvernement des juges » en matière de politique d'immigration : les juges de la Cour de cassation seraient incités à ne tenir aucun compte de la volonté du peuple, exprimée par le législateur.

Ne rien faire, ce serait refuser de conduire une politique de réduction globale et de régulation intelligente de l'immigration.

Il est urgent que le Président de la République défende le droit de la France à ne pas verser d'allocations familiales aux ressortissants étrangers qui ne respectent pas les procédures légales d'entrée et de séjour dans notre pays.

Il est urgent que le Président de la République – qui, aux termes de l'article 52 de la Constitution, « *négoce et ratifie les traités* » – prenne l'initiative d'engager une renégociation des accords internationaux (c'est-à-dire de la décision 3/80 du Conseil d'association du 19 septembre 1980 relative à l'application des régimes de sécurité sociale des États membres des Communautés européennes aux travailleurs turcs et aux membres de leur famille d'une part, de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres et la République algérienne démocratique et populaire signé le 22 avril 2002 d'autre part) sur lesquels a cru pouvoir s'appuyer la Cour de cassation pour écarter la loi de la République.

Il est urgent que le Président de la République accepte enfin de défendre, à Bruxelles, la nécessité d'une politique coordonnée et volontariste permettant de relever le défi de l'immigration au plan européen.

Tel est le sens de la présente proposition de résolution que nous vous demandons d'adopter.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Article unique

- ① L'Assemblée nationale,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 136 du Règlement,
- ④ Vu la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, et notamment son article 1^{er} qui dispose que « les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits » ;
- ⑤ Vu le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, et notamment son dixième alinéa qui dispose que « la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à son développement » ;
- ⑥ Vu la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du 4 novembre 1950, et spécialement son article 8 qui stipule que « toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale » mais autorise une « ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. » ;
- ⑦ Vu le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté à l'unanimité le 16 octobre 2008 par le Conseil européen, sur l'initiative du Président Nicolas Sarkozy alors président en exercice de l'Union européenne, et notamment les stipulations du *d*) du I), par lesquelles « le Conseil européen convient de mieux réguler l'immigration familiale en invitant chaque État membre, sauf catégories particulières, à prendre en considération dans sa législation nationale, dans le respect de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ses capacités d'accueil et les capacités d'intégration des familles appréciées au regard de leurs conditions de ressources et de logement dans le pays de destination ainsi que, par exemple, de leur connaissance de la langue de ce pays » ;

- ⑧ Vu la Convention internationale des Droits de l'Enfant adoptée le 20 novembre 1989 par l'Assemblée générale des Nations Unies ;
- ⑨ Vu la décision 3/80 du Conseil d'association du 19 septembre 1980 relative à l'application des régimes de sécurité sociale des États membres des Communautés européennes aux travailleurs turcs et aux membres de leur famille, et notamment ses articles 3 § 1 et 4 ;
- ⑩ Vu l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République algérienne démocratique et populaire, d'autre part, signé le 22 avril 2002, ensemble la décision 2005/690/CE du Conseil, du 18 juillet 2005, concernant la conclusion de cet accord euro-méditerranéen ;
- ⑪ Vu le code de la sécurité sociale, et notamment son article L. 512-2 ;
- ⑫ Vu la loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006 ;
- ⑬ Considérant que la France a le droit de choisir qui elle souhaite accueillir sur son territoire, compte tenu de ses capacités d'intégration ;
- ⑭ Affirmant qu'une régulation intelligente des flux d'immigration vers la France est nécessaire, ce qui suppose notamment une lutte contre toutes les formes d'immigration illégale et une réduction de l'immigration dite familiale, c'est-à-dire une baisse significative des entrées de personnes n'ayant pas de qualification particulière et ne venant pas en France pour améliorer la compétitivité de notre pays et participer au progrès économique et social ;
- ⑮ 1. Réaffirme que, comme le législateur l'a décidé en adoptant la loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005, et comme le Conseil constitutionnel l'a autorisé, il convient de réserver le bénéfice des allocations familiales aux Français et à ceux des étrangers qui résident légalement en France et dont les enfants sont nés en France ou sont entrés légalement en France ;
- ⑯ 2. Prend acte des arrêts du 5 avril 2013 par lesquels la Cour de cassation a, certes, confirmé que les dispositions susmentionnées de la loi du 19 décembre 2005 ne méconnaissaient ni la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni la Convention internationale des droits de l'enfant, mais a cru devoir écarter l'application de ces dispositions au motif qu'elles seraient incompatibles avec les stipulations des accords euro-turc et euro-algérien susvisés ;

- ⑰ 3. Regrette que ces arrêts de la Cour de cassation constituent un encouragement à ne pas respecter les procédures légales de regroupement familial et une incitation à l'immigration clandestine motivée par la recherche du bénéfice de prestations familiales ;
- ⑱ 4. Rappelle que le Conseil européen, sur l'initiative du Président Nicolas Sarkozy alors président en exercice de l'Union européenne, avait adopté à l'unanimité, en 2008, le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, appelant tous les États-membres à combattre l'immigration illégale et mieux réguler l'immigration familiale ;
- ⑲ 5. Appelle le Président de la République à se saisir enfin du défi de l'immigration et à défendre le droit de la France à ne pas verser d'allocations familiales aux ressortissants étrangers qui ne respectent pas les procédures légales d'entrée et de séjour dans notre pays ;
- ⑳ 6. Demande par conséquent au Président de la République de prendre l'initiative, sans délai, d'engager une renégociation des accords euro-turc et euro-algérien susvisés.

