

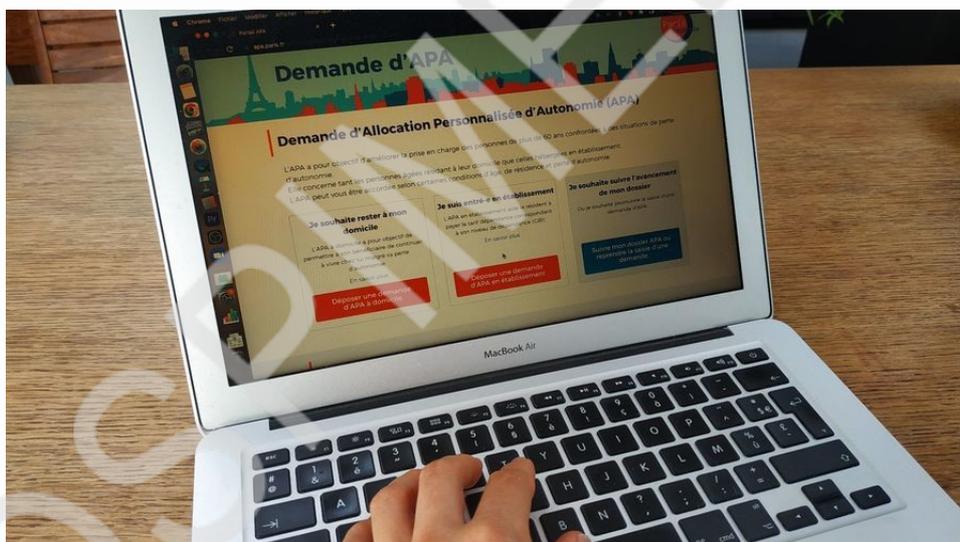
Société

Quand l'idéologie de la loi Immigration contrevient aux politiques d'autonomie

Publié le 15/01/24 - 18h38



Après le vote de la loi Immigration, la France est suspendue à l'avis du Conseil constitutionnel. Trente-deux départements ont fait savoir leur volonté de ne pas appliquer les mesures liées à l'Apa. Une option légalement questionable qui entend faire prévaloir les valeurs républicaines et répondre aux besoins de prévention de la perte d'autonomie.



La loi Immigration — dont la promulgation est suspendue à l'avis du Conseil constitutionnel — prévoit de conditionner l'octroi de l'allocation personnalisée d'autonomie à une durée minimale de résidence de cinq ans ou d'affiliation au titre d'une activité professionnelle de trente mois. Une décision largement contestée. (Agathe Moret/Hospimedia)

Alors que la déclaration universelle des droits de l'homme a fêté en décembre son soixante-quinzième anniversaire, la récente adoption de la loi pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration interroge avec acuité les fondements des missions des organes de la République, notamment en matière de santé. Renforcement des conditions d'octroi de l'allocation personnalisée d'autonomie (Apa), interruption de la protection maladie universelle pour les déboutés du droit d'asile, restriction d'admission des étrangers malades... Les mesures introduites par les

parlementaires — jugées par les députés de l'opposition comme portant atteinte "*au droit à la protection de la santé*" — ont incité à déférer le texte au Conseil constitutionnel jusqu'au plus haut niveau de l'État, en témoigne la saisine du président de la République Emmanuel Macron, le 21 décembre dernier (lire notre [article](#)).

Au niveau local, l'opposition à la loi s'est organisée elle aussi. Parmi les nombreuses voix qui se sont élevées dans la sphère de la santé et du social, compte notamment celle du groupe de gauche de l'assemblée des Départements de France (lire notre [article](#)). Le 20 décembre, au lendemain de l'adoption définitive du texte par le Parlement, trente-deux départements ont ainsi fait savoir leur volonté de défendre les aides sociales "*qui sont et doivent demeurer universelles*". Dans le collimateur, l'allongement des conditions de durée de résidence à cinq ans pour les étrangers qui ne travaillent pas et à trente mois pour les autres — contre six mois actuellement — pour bénéficier de l'allocation personnalisée d'autonomie. Opposés au mécanisme de "*préférence nationale*" d'une loi "*contraire aux valeurs de la République*", les signataires du communiqué ont annoncé alors "*refuser l'application du volet concernant l'Apa*". Mais le peuvent-ils vraiment ?

Faire échec à la loi : "*pénalement répréhensible*"

"*Dès lors qu'une loi est jugée constitutionnelle, sa légalité sur le plan de la loi fondamentale ne peut plus être contestée. [...] Les conseils départementaux doivent appliquer la loi et la faire respecter*", rappelle d'emblée M^e Nicolas Porte, avocat associé au sein du cabinet Houdart. En tant que dépositaire de l'autorité publique, s'y opposer s'avère de fait "*pénalement répréhensible*". Comme le dispose l'article 432-1 du Code pénal, "*le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, agissant dans l'exercice de ses fonctions, de prendre des mesures destinées à faire échec à l'exécution de la loi est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende*". À ce titre, François Sauvadet, président des Départements de France, a partagé le 21 décembre dernier son "*engagement ferme*". "*Une fois la loi en vigueur, elle sera appliquée dans un strict respect des institutions républicaines*."

Si le refus d'appliquer la loi ne paraît donc pas une option envisageable pour les départements, *quid* de la libre administration des collectivités territoriales ? La disposition, introduite par l'article L1111-1 du Code général des collectivités territoriales, pourrait constituer un premier "*angle d'attaque*", selon l'avocat. "*La libre administration des collectivités territoriales ne signifie pas qu'elles peuvent faire tout ce qu'elles veulent et s'abstraire de ce que prévoient les textes législatifs. [...] Le département ne peut pas se contenter d'invoquer ce principe pour dire "Je refuse d'appliquer la loi" ou "Je décide*

de déroger aux dispositions législatives contestées", *ce n'est pas possible.*" Il doit pour ce faire s'appuyer sur un texte de loi qui le lui permet.

Aide extralégale, seule option

Le Code de l'action sociale et des familles peut à ce titre fournir une alternative aux départements. L'article L121-4 prévoit ainsi que *"le conseil départemental peut décider de conditions et de montants plus favorables que ceux prévus par les lois et règlements applicables aux prestations mentionnées à l'article L121-1"* du même code. À savoir, les prestations d'aide sociale. *"C'est peut-être sur cette base juridique que les présidents de départements pourraient modifier leurs règlements départementaux d'aide sociale et prévoir des conditions d'attribution de l'Apa à l'égard des étrangers qui soient plus favorables que celles que la loi — si elle devait être déclarée constitutionnelle — prévoira dans le futur dispositif"*, estime Nicolas Porte.

Respecter la loi tout en trouvant un moyen pour la contourner légalement. C'est là toute la stratégie qu'entendent mener les départements. *"Au travers de nos politiques de solidarités, nous devenons des gestionnaires de politique migratoire, ce qui n'est pas du tout notre compétence [et] n'est pas du tout cohérent par rapport à nos missions"*, proteste Jean-Luc Gleyze, président du groupe de gauche des Départements de France et président du département de la Gironde. Pour s'opposer à une mesure jugée *"discriminatoire"* au regard de la constitution (1), les départements de gauche, portés par l'initiative lotoise, envisagent de créer *"une sorte d'allocation extralégale qui viendrait compléter ce qui existe au niveau de la loi au titre de l'Apa"*. La victoire ne serait pas assurée pour autant. *"Le préfet exerce un contrôle de légalité sur les actes et délibération des départements"*, souligne Nicolas Porte. En cas d'adaptation des règlements départementaux d'aide sociale, il pourrait ainsi *"soumettre ce point de droit et la légalité de la décision au juge administratif"* territorialement compétent.

Apa extralégale : quel coût supplémentaire ?

Si l'article L121-4 du Code de l'action sociale et des familles prévoit un moyen d'aller au-delà des dispositions nationales dans l'octroi des prestations sociales, celui-ci précise aussi que "*le département assure la charge financière de ces décisions*". Dans un contexte de crise, entre augmentation des dépenses sociales et baisse des dotations publiques, se pose donc la question du financement de l'aide extralégale si celle-ci devait être instaurée. Jean-Luc Gleyze répond sans hésitation : "*Considère-t-on la France à l'aune uniquement de la rationalité budgétaire ou à l'aune de la devise de la République ?*"

Le département de la Gironde a par ailleurs cherché à mesurer l'impact de la mesure de restriction de l'Apa prévue par la loi Immigration sur son département. Sur les 21 779 allocataires, 378 sont étrangers issus de pays hors Union européenne, soit 1,7% des bénéficiaires. "*S'il fallait appliquer le dispositif, cela représenterait quelque chose d'extrêmement marginal au regard du volume de l'Apa*", observe Jean-Luc Gleyze. Dans la mesure où les dossiers d'attribution n'impliquent pas de transmettre d'éléments sur l'origine ou le parcours du demandeur, "*nous ne savons pas s'il réside sur le territoire depuis six mois ou depuis cinq ans*", précise l'élu local. Une réalité qui rend les dispositions de la loi difficiles à appliquer.

Une mesure à contre-courant des logiques de prévention

“ Si l'on attend quatre ans et demi de plus pour qu'une personne puisse avoir le droit à l'Apa, il est fort probable que son autonomie soit dégradée et que le coût d'argent public soit plus élevé in fine.

Jean-Luc Gleyze, président du groupe de gauche des Départements de France

"Attendons de voir ce que va dire le Conseil constitutionnel mais on peut estimer que le conditionnement de l'attribution de l'Apa vient mettre à mal le principe de solidarité, reprend Nicolas Porte. La question se pose, notamment dans la mesure où l'Apa est attribuée à toute personne qui en a besoin du fait de sa perte d'autonomie (2)." L'avocat y voit aussi "un problème d'égalité", alors que le texte de loi a finalement supprimé la mesure similaire prévue pour l'allocation aux adultes handicapés. "En quoi une personne âgée en perte d'autonomie devrait-elle être discriminée par rapport à une personne en situation de handicap qui peut elle aussi être confrontée à des problèmes d'autonomie ?", s'interroge-t-il. Jean-Luc Gleyze acquiesce. "La cohérence voudrait que soit on considère tous les dispositifs d'allocation, soit on en considère aucun, lance-t-il. Je considère qu'il ne

faudrait aucun des deux, humainement, ce n'est pas acceptable." Et de pointer du doigt une autre "aberration", la restriction d'une prestation à des personnes qui auraient pourtant cotisé pour.

L'incohérence est d'autant plus marquée que la mesure se positionne à contresens des politiques de santé actuelles. Le ministère de la Santé *"revendique de travailler plutôt sur des logiques de prévention [afin de] maintenir l'autonomie le plus longtemps possible, souligne Jean-Luc Gleyze. Il n'y a pas de sens et de pertinence à ce que l'Apa soit intégrée à cette loi."* Devant une telle "hérésie", il appelle à *"avoir un minimum de raisonnement sur la réalité incarnée que représente la question du maintien de l'autonomie des personnes". "Si l'on attend quatre ans et demi de plus pour qu'une personne puisse avoir le droit à l'Apa, il est fort probable que son autonomie soit dégradée et que le coût d'argent public soit plus élevé in fine, sans avoir assuré le temps de la prévention qui est nécessaire en amont, s'insurge-t-il. C'est complètement orthogonal entre la commande ministérielle et la manière dont les choses vont s'appliquer."*

Une bataille aussi idéologique

Si la bataille juridique se jouait en faveur des départements, n'en reste pas moins à mener une autre bataille, idéologique. *"Dans l'imaginaire de ceux qui sont radicalement pour le fait qu'on exclue les étrangers non européens [du dispositif d'allocation], l'argent public est versé à des personnes qui en font n'importe quoi."* Aussi Jean-Luc Gleyze insiste-t-il sur le mécanisme de versement de l'Apa, non pas versée à la personne mais aux établissements et services à domicile. *"En réalité, l'Apa permet à des associations, des entreprises, des centres communaux d'action sociale ou à des personnes d'être employées. Si l'on supprime l'Apa à ces personnes, c'est aussi des emplois que l'on supprime. [...] On pleure aujourd'hui sur les métiers du lien en disant que l'on a du mal à recruter, faisons en sorte que celles et ceux qui ont des emplois difficiles comme dans l'aide à domicile puissent maintenir un maximum d'heures d'activité."*

"En tant qu'élu, je suis porteur de la devise républicaine, de la déclaration des droits de l'homme et de la constitution. [...] La dépendance peut toucher n'importe qui. Qu'est-ce qui fonde la discrimination, interroge-t-il. Considère-t-on que le droit du sang est prioritaire sur le droit du sol ?". Le Conseil constitutionnel devrait trancher le 24 janvier prochain. La Ligue des droits de l'homme a de son côté appelé à la mobilisation le 21 janvier.

Aide à domicile et métiers en tension

Dans le champ de l'aide à domicile, un professionnel sur cinq est né à l'étranger. L'un des articles de la loi Immigration traite de la régularisation des travailleurs œuvrant dans les métiers en tension. Pourtant, le texte a peu d'impact sur le secteur, reconnaît Brice Alzon, président de la Fesp, auprès d'*Hospimedia*. Cette thématique a cristallisé les débats au Parlement et un article de compromis a finalement été voté. *Exit* donc la régularisation de plein droit des travailleurs sans papiers de ces métiers en tension. La loi adoptée le 19 décembre prévoit la délivrance, sous conditions et au cas par cas, d'une carte de séjour. Une nouveauté est toutefois introduite, les salariés ne sont plus obligés de passer par leur employeur pour réaliser les démarches. Les préfets disposent en revanche d'un pouvoir discrétionnaire. Une mesure expérimentée jusqu'à fin 2026.

Par ailleurs, le qualificatif de métier en tension est juridiquement encadré. Une liste est établie, par territoire, et la dernière mise à jour date de 2021. L'emploi d'aide à domicile et aide ménagère est ainsi reconnu en tension en Centre-Val-de-Loire ou Occitanie. "*Nous en revenons à la circulaire Valls de 2012*", estime Brice Alzon. Il reproche au texte une "*absence de stratégie globale dans les politiques de migration*". "*J'aurais aimé que le débat soit plus large, qu'il y ait une réflexion sur les métiers en tension*", confie-t-il. Le sujet doit être pensé au niveau européen, poursuit le président de la Fesp. La fédération soutient une migration contrôlée "*avec un objectif et une cible prioritaires*" sur certains secteurs. Dans les services à la personne "*nous ne pouvons pas nous permettre de temporiser les réponses*", lance-t-il, alors que 150 000 postes sont aujourd'hui à pourvoir.

(1) L'article premier de la constitution dispose que la France "assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion".

(2) Selon la loi du 21 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie, "toute personne âgée résidant en France qui se trouve dans l'incapacité d'assumer les conséquences du manque ou de la perte d'autonomie liés à son état physique ou mental a droit à une allocation personnalisée d'autonomie permettant une prise en charge adaptée à ses besoins". Cette allocation est "définie dans des conditions identiques sur l'ensemble du territoire national" et est accordée "à toute personne attestant d'une résidence stable et régulière et remplissant les conditions d'âge et de perte d'autonomie".

Agathe Moret, avec Cécile Rabeux

Les informations publiées par Hospimedia sont réservées au seul usage de ses abonnés. Pour toute demande de droits de reproduction et de diffusion, contactez Hospimedia (copyright@hospimedia.fr). Plus d'informations sur le copyright et le droit d'auteur appliqués aux contenus publiés par Hospimedia dans la rubrique [droits de reproduction](#).

HOSPIMEDIA

Pas encore abonné à HOSPIMEDIA ?

Testez gratuitement notre journal en vous rendant sur
<http://www.hospimedia.fr>

Votre structure est abonnée ?

Rapprochez-vous de votre référent ou **contactez nous** au 03 20 32 99 99 ou
sur <http://www.hospimedia.fr/contact>