



RUPTURES ET DISCONTINUITES DE LA VIE FAMILIALE

Note N°3

L'éclatement géographique de la famille

Adoptée par le HCF lors de sa séance du 8 juillet 2010

SOMMAIRE

Première partie : Constats

Section I - Les personnes en couple sans cohabiter	p. 5
I - Effectifs et caractéristiques	p. 5
II - La prise en compte de cette situation	p. 6
A) Les aides au logement	
B) Les prestations familiales	
C) Le RSA	
D) La fiscalité	
Section II - Les familles ou un des parents travaille à l'étranger	p. 7
I - Effectifs et caractéristiques	p. 7
A) Les français expatriés	
B) Les français en détachement	
II - La prise en compte de cette situation	p. 7
A) Un parent reste en France avec les enfants et un autre parent part à l'étranger,	
B) Un parent français est à l'étranger avec les enfants et un autre parent est en France	
C) Les enfants sont séparés entre le parent qui reste en France et celui qui part à l'étranger.	
Section III - La séparation des familles lorsqu'un parent étranger travaille en France et que le reste de la famille réside à l'étranger	p.10
I - Les enfants résident dans un pays de l'espace économique européen (EEE)	p.10
A) La réglementation	
B) Nombre de bénéficiaires et montants versés	
II - Les enfants résident (avec l'autre parent) dans un pays hors EEE	p.11
A) La réglementation	
B) Nombre de bénéficiaires et montants versés	
C) Le rapprochement familial	
Section IV – Le regroupement et le rapprochement familial	p.12
I – Définitions et législations	p.12
A) Définitions	
B) Législations et réglementation	
II – Statistiques sur la population concernée	p.15
A) Statistiques globales	
B) Le regroupement familial	
C) Le rapprochement familial	

III – Droits sociaux	p.17
A) Les prestations familiales	
B) L'accès aux soins	
C) La scolarisation	
D) L'accès au logement	
Section V – L'incarcération du père ou de la mère	p.19
I - Eléments statistiques	p.19
A) Eléments statistiques généraux	
B) Peu de femmes incarcérées	
C) la moitié des hommes incarcérés ont au moins un enfant	
D) De nombreux enfants touchés par l'incarcération d'un parent	
II - Les dispositions spécifiques permettant le maintien des liens entre un parent incarcéré et sa famille	p.22
A) La possibilité pour la mère de rester avec son enfant jusqu'à ses 18 mois	
B) La rencontre des parents incarcérés et de leur famille	
III - Les droits aux prestations et les aides	p.24
A) Les règles générales pour le versement des prestations familiales en cas d'incarcération	
B) La perception du RMI et, désormais du RSA, pour les personnes détenues	
C) Les droits spécifiques des mères détenues avec un jeune enfant	

Deuxième partie : Pistes de propositions

I - Inviter les organismes HLM à prendre la future situation familiale du demandeur en cas de demande de regroupement familial	p.26
II - Faciliter la vie familiale des parents incarcérés	p.26
III - Développer le travail pénitencier pour alléger le poids financier que la détention du père ou de la mère peut représenter pour sa famille	p.26

Annexes

Annexe 1 : Evolution des règles relatives au regroupement familial au regard des conditions de ressources et de logement	p.28
Annexe 2 : Décret n° 76-383 du 29 avril 1976 relatif aux conditions d'entrée et de séjour en France des membres des familles des étrangers autorisés à résider en France	p.32

Après avoir dressé des constats relatifs à l'éclatement géographique (première partie), des pistes de proposition seront avancées (deuxième partie).

Les couples avec enfants n'habitent pas toujours ensemble (section I).

Il peut s'agir d'un choix mais, dans la plupart des cas, il s'agit d'une situation subie, que ce soit lorsque l'un des parents d'une famille française travaille à l'étranger (section II), lorsqu'un parent étranger travaille en France tandis que sa famille reste dans son pays (section III) ou – pour des raisons tout à fait particulières - en cas d'incarcération de l'un des parents (section V).

Les couples parviennent également à se réunir après avoir été séparés, comme dans le cas du regroupement et du rapprochement familial (section IV).

Suite à ces constats, des pistes de propositions sont présentées en deuxième partie de cette note.

PREMIERE PARTIE : CONSTATS

SECTION I**LES PERSONNES EN COUPLE SANS COHABITER****I – EFFECTIFS ET CARACTERISTIQUES**

Des ménages peuvent avoir une relation stable sans que cette relation soit nécessairement ancienne ni qu'elle implique une aide financière de la part du partenaire (qui n'a pas nécessairement de lien de parenté avec son ou ses enfants). Mais ils forment un couple et se déclarent comme tels.

La situation des personnes vivant « en couple » sans cohabiter, ou qui « vivent séparément ensemble » est un phénomène croissant qui interroge de fait la définition de l'isolement, de la monoparentalité et des règles de droit social qui s'y rattachent.

D'après l'enquête Etude des relations familiales et intergénérationnelles (Erfi) de l'Ined et de l'Insee, en 2005, une personne sur dix de 21 à 49 ans « se sent durablement liée à un partenaire non cohabitant » (soit un peu plus d'un million de « partenariats » et de deux millions de personnes). Il s'agit :

- a) majoritairement de jeunes attendant leur indépendance financière pour s'installer ensemble (« cohabitation juvénile »)
- b) de couples mariés ou concubins sans enfants qui ne vivent pas sous le même toit ;
- c) de parents (femmes pour les trois quarts) avec des enfants à charge et qui sont engagés dans une relation durable avec un partenaire (en étant mariés ou pas) avec lequel ils ne cohabitent pas.

Dans cette dernière catégorie qui regroupe 9% des personnes « en couple ne vivant pas ensemble » (soit environ 90 000 partenariats et 180 000 personnes), on compte 53% de célibataires (concubins ou pacsés), 41% de divorcés, 2% de veufs et 4% de mariés.

* Pour 47% de ces foyers, cette situation résulte d'un choix, pour 46% d'une contrainte et pour 7% à la fois d'un choix et d'une contrainte. La situation financière et parfois le logement sont des facteurs importants de cette décision mais aussi la position des enfants.

* Quatre fois sur dix, la distance entre les deux domiciles est de moins d'un quart d'heure. Les ménages monoparentaux qui ont une relation sans cohabiter se voient en moyenne quatre à cinq fois par semaine.

* La durée médiane de la relation est de 3 ans pour ces foyers et pour 30% d'entre eux, elle dure depuis plus de cinq ans. 61% des personnes de ces ménages ont l'intention de s'installer ensemble dans les trois ans.

II – LA PRISE EN COMPTE DE CETTE SITUATION

A-Les aides au logement

En cas de double résidence pour raisons professionnelles, une seule ALF ou APL est versée mais un abattement est appliqué sur la base ressources du ménage pour le calcul du montant de l'aide au logement (2 589 €). La majoration de l'allocation est de l'ordre de 50 €/mois en moyenne.

L'aide au logement est versée pour le logement principal, c'est-à-dire celui où résident les enfants.

B-Les prestations familiales

Les ressources des deux membres du couple continuent d'être prises en compte, même en cas d'éloignement géographique.

C-Le RSA

Pour le calcul du RSA, le demandeur n'est pas considéré comme isolé en cas de séparation géographique, que son conjoint réside à l'étranger, soit éloigné pour des raisons professionnelles ou de santé ou encore qu'il soit extradé, expulsé, assigné à résidence chez un tiers, interdit de séjour ou en séjour de semi liberté.

Bien entendu il touche, le cas échéant, le RSA à titre personnel.

Des mesures spécifiques sont appliquées en cas d'incarcération (voir plus bas).

D-La fiscalité

Quand les conjoints sont en imposition commune, ils ne bénéficient pas d'une disposition fiscale spécifique.

SECTION II
LA SEPARATION DES FAMILLES FRANCAISES LORSQUE
L'UN DES PARENTS EST A L'ETRANGER

I – EFFECTIFS ET CARACTERISTIQUES

A. Les français expatriés

On compte au total 1,4 millions de français vivant à l'étranger en 2008. De 1995 à 2006, leur nombre a augmenté de 52%. Parmi ces français,

- 46% sont binationaux (par naissance ou mariage à l'étranger) ;
- 49% sont expatriés (la grande majorité – 86% - ayant une activité professionnelle) ;
- 5% sont détachés (catégorie sous-évaluée par les statistiques consulaires).

Plus du quart de ces français vivant à l'étranger ont moins de 18 ans (ils bénéficient peut être des prestations familiales mais, a priori, n'ont pas d'enfants).

La grande majorité des expatriés sont actifs professionnellement (86%).

On ne connaît pas la proportion des français vivant à l'étranger et ayant des enfants vivant avec eux ou en France.

49% sont établis en Europe occidentale ¹(principalement Suisse, Royaume Uni, Allemagne, Belgique et Espagne)².

B- Les français en détachement

En 2008, on a compté 21 341 détachements dans les pays de l'espace économique européen, d'une durée comprise entre trois mois et un an, et 4 647 détachements de plus de trois mois dans les pays tiers³.

Mais on ne connaît pas le nombre de familles concernées.

II – LA PRISE EN COMPTE DE CETTE SITUATION

La prise en compte de cette situation est différente selon qu'un des parents part dans un pays membre de l'espace économique européen (EEE) et de la Suisse, dans un pays hors EEE avec convention avec la France ou encore dans un pays hors EEE sans convention avec la France.

Un séjour hors de France de plus de 3 mois, de date à date ou sur une année civile, met fin au droit aux prestations familiales du régime français dès le mois du premier départ.

¹ Centre des Liaisons européennes et internationales de sécurité sociale – Rapport statistique – exercice 2008.

² 13% en Amérique du Nord ; 8,5% au Proche et au Moyen Orient ; 7,5% en Afrique francophone ; 6,6% en Asie et Océanie ; 6% en Afrique du Nord ; 6% en Amérique Latine ; 2% en Europe de l'Est et 2% en Afrique non francophone.

³ Centre des Liaisons européennes et internationales de sécurité sociale – Rapport statistique – exercice 2008.

3 situations entraînent des effets différents en matière de prestations familiales :

- un parent reste en France avec les enfants et un autre parent part à l'étranger,
- un parent est à l'étranger avec les enfants et un autre parent est en France,
- les enfants sont séparés entre le parent qui reste en France et celui qui part à l'étranger.

A- Un parent reste en France avec les enfants et un autre parent part à l'étranger,

1. Le parent est en détachement

Lorsque le parent qui part à l'étranger est en situation de détachement (et qu'aucun parent n'est fonctionnaire), toutes les prestations familiales françaises et les aides au logement sont versées, quel que soit le pays de détachement.

2. Le parent est expatrié

Lorsque le parent qui part à l'étranger est en situation d'expatriation, le droit varie selon la situation :

- a) si un parent est expatrié dans un pays de l'espace économique européen ou en Suisse,
 - * Si le parent résidant en France a une activité professionnelle, il perçoit toutes les prestations familiales françaises et éventuellement un complément différentiel par le pays d'emploi de l'autre parent.
 - * S'il n'a pas d'activité professionnelle, il perçoit les prestations familiales du pays d'emploi de l'autre parent et éventuellement une allocation différentielle française.
- b) si un parent est expatrié dans un pays qui a une convention avec la France, le parent résidant en France percevra, selon le type de convention, les prestations familiales françaises⁴ ou les prestations du pays d'emploi du conjoint et éventuellement une allocation différentielle française⁵.
- c) Si un parent est expatrié avec un pays n'ayant pas de convention avec la France, le parent résidant en France perçoit les prestations familiales françaises.

B-Un parent français est à l'étranger avec les enfants et un autre parent est en France

1) Le parent est en détachement

- Si le parent part à l'étranger avec ses enfants et est en situation de détachement, les prestations familiales sont maintenues pendant 3 mois (sauf les allocations logement) et la situation varie ensuite selon le pays :

- * pays de l'espace économique européen ou en Suisse : perception des prestations familiales exportables⁶ ;
- * pays ayant signé une convention avec la France : allocations familiales et prime à la naissance ou à l'adoption : *en 2008, 21 familles en ont bénéficié pour un total de 37 000 €. * (147 € par mois en moyenne).*

⁴ Conventions dites « à participation ».

⁵ Conventions dites « à indemnités pour charges de famille ».

⁶ Toutes les PF sauf la PAJE-CMG et les aides au logement.

* pays n'ayant pas signé de convention avec la France : non perception des prestations familiales⁷.

2) Le parent est expatrié

Si le parent qui part à l'étranger avec ses enfants est en situation d'expatrié, il perçoit les prestations familiales du pays d'emploi, quel que soit le pays.

C. Les enfants sont séparés entre le parent qui reste en France et celui qui part à l'étranger.

- Si les enfants sont « dispersés » entre la France et un pays de l'espace économique européen ou la Suisse et qu'un parent est détaché dans un de ces pays ou a une activité professionnelle (ou assimilée) en France : il est fait masse des enfants pour les prestations exportables. Pour les aides au logement et le CMG de la PAJE, seuls sont pris en compte les enfants résidant en France.

- Si un parent est détaché hors espace économique européen ou Suisse, les enfants résidant hors de France bénéficient des prestations prévues par les conventions éventuellement signées et les enfants résidant en France bénéficient des prestations familiales françaises.

- Si un parent est expatrié, les enfants résidant hors de France ne bénéficient d'aucune prestation familiale française et les enfants résidant en France les perçoivent.

⁷ L'affiliation à la Caisse des Français à l'étranger n'ouvre pas droit au régime français de sécurité sociale en matière de prestations familiales.

SECTION III

LA SEPARATION DES FAMILLES LORSQU'UN PARENT ETRANGER TRAVAILLE EN FRANCE ET QUE LE RESTE DE LA FAMILLE RESIDE A L'ETRANGER

I. LES ENFANTS RESIDENT DANS UN PAYS DE L'ESPACE ECONOMIQUE EUROPEEN (EEE)⁸

A. La réglementation

Lorsqu'un parent étranger⁹ réside en France, remplit certaines conditions d'activité et assure la charge effective et permanente de ses enfants résidant dans un des Etats membres de l'espace économique européen, différents cas de figure existent en matière de versement des prestations familiales.

- Si l'autre parent est actif dans un Etat membre où il réside avec ses enfants, il bénéficie des prestations familiales de cet Etat avec un complément différentiel versé par la France.
- Si l'autre parent est inactif dans un Etat membre où il réside avec ses enfants, il bénéficie des prestations familiales françaises exportables et d'une allocation différentielle versée par l'Etat où il réside.

Des règles particulières sont appliquées si les parents sont divorcés ou séparés, si les enfants sont dispersés entre les deux pays ou encore en cas de recomposition familiale.

B. Nombre de bénéficiaires et montants versés

- 2 881 familles bénéficient des prestations familiales françaises en 2008, dont plus du tiers en Belgique (en 1999, 49% étaient versées au Portugal contre 13% aujourd'hui).

- Le nombre de bénéficiaire a augmenté de 19% en 10 ans.

- Le montant des PF versées s'élève à 8,1 M€. Ce montant a progressé de 42% en 10 ans¹⁰.

- Que ce soit pour les pays de l'espace économique européen ou les pays tiers ayant signé une convention avec la France (point II ci-après), au 31 décembre 2008, les CAF ont versé 10 500 allocations différentielles qui viennent compléter les prestations familiales versées par le pays de résidence de la famille.

⁸ En application du règlement CEE 1408/71.

⁹ R ressortissant de l'EEE ou de la Suisse, ressortissant d'un autre Etat sous réserve qu'il réside régulièrement en France et exerce une activité professionnelle, ainsi que les réfugiés ou apatrides.

¹⁰ Centre des Liaisons européennes et internationales de sécurité sociale – Rapport statistique – exercice 2008.

II. LES ENFANTS RESIDENT (AVEC L'AUTRE PARENT) DANS UN PAYS HORS EEE

A. Règlements

Le parent étranger qui a une activité professionnelle en France tandis que sa famille est dans un pays hors espace économique européen ne peut bénéficier, en tant que telles, des prestations familiales françaises pour ses enfants. L'enfant ou les enfants doivent en effet vivre de façon permanente en France¹¹¹².

En revanche, si une convention de sécurité sociale est établie entre la France et son pays d'origine où réside sa famille (voir annexe), quatre cas de figure se présentent :

- la convention ne vise pas les prestations familiales : il n'en bénéficie pas ;
- les prestations exportables sont versées directement par la France à la famille du travailleur selon un barème fixé d'un commun accord entre les autorités des deux pays ;
- les prestations sont versées par le pays de résidence de la famille et la France en assure la compensation ;
- les attestations de travail sont adressées au pays de résidence de la famille et ce dernier verse les prestations familiales locales sans prise en charge par la France (ce cas de figure concerne le Cameroun).

Parmi les travailleurs permanents et les travailleurs bénéficiaires d'une autorisation provisoire de travail entrés en France en 2008 près de 10 000 ne sont pas couverts par une convention bilatérale intégrant les prestations familiales. C'est notamment le cas des travailleurs venant des Etats-Unis, de Chine, d'Inde et d'Amérique Latine (en particulier Brésil, Mexique, Colombie et Chili).

Ils représentent 43% de ceux dont les statistiques du Cleiss indiquent le pays d'origine et au moins le tiers de l'ensemble des travailleurs entrés en France. On ne sait pas s'ils ont ou non des charges de famille¹³.

B. Nombre de bénéficiaires et montants versés

- En 2008, 16 631 personnes ont bénéficié de prestations familiales au titre du travailleur cotisant en France et dans le cadre de conventions bilatérales de sécurité sociale.
- Le premier pays destinataire est le Maroc (38%) suivi de l'Algérie (21%), de la Tunisie (17%) et du Mali (14%).
- 5,5 M€ de prestations familiales ont été versées (soit 28€ par mois et bénéficiaire en moyenne).

¹¹ Code de la sécurité sociale – article L 512-1 et R 512-1 – la condition de résidence en France est cependant compatible avec des séjours provisoires à l'étranger, en particulier pour suivre des études.

¹² Pour autant qu'ils soient nés en France, soient arrivés dans le cadre d'un regroupement familial ou que leur situation ait été régularisée.

¹³ Centre des Liaisons européennes et internationales de sécurité sociale – Rapport statistique – exercice 2008.

SECTION IV

LE REGROUPEMENT ET LE RAPPROCHEMENT FAMILIAL

Il s'agit ici, non pas de traiter du regroupement et du rapprochement familiaux en tant que tels mais d'en étudier les principales caractéristiques et la façon dont ils sont pris en compte par notre droit social.

I-DEFINITIONS ET LEGISLATION

A. Définitions

Le regroupement familial est défini comme le droit pour un étranger, séjournant régulièrement sur le territoire, de demander à être rejoint en France par son conjoint et ses enfants ou par les enfants de son conjoint ¹⁴

Le "rapprochement familial", notion générique, comprend le "regroupement familial" au sens strict ainsi que les autres modes par lesquels un Français ou un étranger a le droit d'obtenir une autorisation légale, pour sa famille proche, de résider à ses côtés sur le territoire national. Tel est le cas de l'étranger conjoint de Français¹⁵; de ses ascendants (y compris l'ascendant de son conjoint étranger) et de ses descendants à charge ¹⁶; de l'étranger père ou mère d'un enfant Français ^{17 18}. D'une manière générale, le rapprochement familial comprend tous les cas où l'étranger pourra s'établir en France au titre de la "vie privée et familiale" (au-delà des cas entrant dans le regroupement familial spécifique du livre IV du CESEDA).

Les dispositifs de regroupement et de rapprochement familial décrits ici ne concernent pas les ressortissants de l'Union européenne, de l'Espace économique européen (Islande, Liechtenstein et Norvège) et de la Suisse, qui bénéficient du principe de libre circulation. Seuls sont visés les étrangers dits "ressortissants des pays tiers" (tiers à l'U.E. et aux Etats susmentionnés)¹⁹.

B. Législation et réglementation

1) Le regroupement familial

a) Les conditions de la demande de regroupement familial

Un étranger séjournant régulièrement en France peut formuler une demande de regroupement familial concernant son conjoint majeur et les enfants du demandeur et/ou de son conjoint mineurs (âge pris en compte à la date du dépôt de la demande). Il doit pour cela :

¹⁴ Code de l'entrée et du séjour des étrangers (CESEDA, livre IV), articles L. 411-1 ; L. 411-2 et L. 411-3.

¹⁵ Code de l'entrée et du séjour des étrangers, articles L. 314-9 et L. 313-11 4°.

¹⁶ Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article L. 314-1 2°.

¹⁷ Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, articles L. 313-11 6° et L. 314-9 2°.

¹⁸ Ainsi que du conjoint et enfant d'un réfugié, dans le cas où le mariage est antérieur à l'obtention de son statut ou lorsqu'il a été célébré depuis au moins un an, ainsi que de ses ascendants si le réfugié est mineur (article L. 314-11 8°) ; du conjoint et enfant d'apatride (article L. 313-11 10°) ; conjoint et enfant du salarié en mission (article L. 313-11 3° et 5^{ème} alinéa de l'article L. 313-10 5°) ; conjoint et enfant de l'étranger titulaire d'un titre de séjour "compétences et talents" (article L. 313-11 3°) ; père ou mère d'un enfant malade résidant en France (article L. 311-12) ; conjoint et enfant de l'étranger titulaire d'une carte de résident (article L. 314-9 1°).

¹⁹ Des dispositions transitoires sont appliquées à la Bulgarie et à la Roumanie.

- Séjourner régulièrement en France depuis au moins 18 mois et justifier d'une carte de séjour temporaire d'une durée de validité d'au moins un an ou d'une carte de résident²⁰.

- Disposer de ressources stables et suffisantes pour subvenir aux besoins de sa famille²¹. Sont prises en compte les ressources du demandeur et de son conjoint indépendamment des prestations familiales, du revenu de solidarité active, de l'allocation temporaire d'attente, de l'allocation de solidarité spécifique, de l'allocation de solidarité aux personnes âgées et de l'allocation équivalente retraite. Les ressources doivent au moins atteindre le niveau du SMIC (pour deux à trois personnes) et au moins le SMIC majoré d'un dixième pour une famille de quatre ou cinq personnes et d'un cinquième pour une famille de six personnes ou plus. Ce montant est calculé sur la moyenne des 12 mois précédant la demande²².

- Disposer d'un logement considéré comme normal pour une famille comparable vivant dans la même région géographique²³ ; logement qui satisfait aux conditions de salubrité et d'équipement²⁴. Il doit disposer de ce logement à la date de la demande ou prouver qu'il en disposera à la date d'arrivée de sa famille²⁵.

- Se conformer aux principes essentiels qui régissent la vie familiale en France²⁶.

« L'objectif du regroupement familial étant de mener une vie familiale normale, le regroupement familial doit être demandé pour toute la famille afin qu'elle soit réunie. Les seules exceptions à ce principe sont limitées à l'intérêt de l'enfant »²⁷²⁸. Il ne peut s'agir que de la famille proche, la famille dite "nucléaire" limitée au conjoint et aux enfants.

**Pour l'évolution des règles relatives au regroupement familial au regard des conditions de ressources et de logement : voir annexe*

b) Les modalités de demande de regroupement familial

Le dossier de demande de regroupement familial est adressé à la Délégation de l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration qui le transmet à la commune de résidence du demandeur.

Le maire doit alors réaliser les enquêtes sur le logement et les ressources dans un délai de deux mois. Il peut en confier la charge aux services sociaux de la mairie ou demander à l'OFII

²⁰ Art. L 411-1, à L 411-4 et R 411-1 à R 411-4 du Code de l'entrée, du séjour et du droit d'asile (CESEDA).

²¹ Les titulaires de l'allocation d'adulte handicapé en sont dispensés.

²² Art. L 411-5 1° du CESEDA.

²³ 22m² en zone A, 24m² en zone B, 28m² en zone C pour un ménage de deux personnes ; superficie augmentée de 10 m² par personne jusqu'à huit personnes et de 5 m² par personne supplémentaire au-delà de huit personnes.

²⁴ conditions fixées aux articles 2 et 3 du décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

²⁵ Art. L 411-5-2° du CESEDA.

²⁶ Art. L 411-5 -3° du CESEDA : Interdiction de la polygamie par exemple.

²⁷ Site de l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) qui a remplacé en avril 2009, l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), elle-même successeur, en 2005, de l'Office des Migrations Internationales (OMI).

²⁸ Art. L. 411-4 et R. 421-3 du CESEDA.

de conduire l'enquête ressources et/ou l'enquête logement. Si ces enquêtes ne sont pas réalisées dans un délai de deux mois, l'OFII se charge de les assurer.

Les conclusions de l'OFII et du maire sont ensuite transmises au préfet pour décision qui doit être notifiée dans un délai de six mois. L'absence de réponse dans ce délai vaut rejet de la demande.

c) Les possibilités de retrait de l'autorisation de séjourner en France

En cas de rupture de la vie commune ne résultant pas du décès de l'un des conjoints, le titre de séjour remis au conjoint d'un étranger peut, pendant les trois années suivant l'autorisation de séjourner en France au titre du regroupement familial, faire l'objet d'un retrait ou d'un refus de renouvellement. L'objectif de cette disposition est d'éviter les mariages « blancs » destinés à obtenir l'entrée en France.

Cette disposition ne s'applique pas dans deux cas :

- celui où un ou plusieurs enfants sont nés de cette union et lorsque l'étranger titulaire de la carte de résident contribue, depuis la naissance de l'enfant, à son entretien et à son éducation ;
- la rupture a eu lieu en raison de violences conjugales.

2) Le rapprochement familial

a) Une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » est délivrée de plein droit à l'étranger :

- s'il est marié avec un ressortissant de nationalité française à condition que la communauté de vie n'ait pas été rompue depuis le mariage, que le conjoint ait gardé sa nationalité française et que, si le mariage a été célébré à l'étranger, il ait été préalablement transcrit sur les registres de l'état civil français²⁹ ;
- s'il est père ou mère d'un enfant mineur résidant en France, n'est pas polygame et qu'il peut établir qu'il contribue effectivement à l'entretien et à l'éducation de l'enfant depuis sa naissance ou au moins depuis deux ans³⁰.

b) Une carte de résident est délivrée de plein droit à :

- l'enfant étranger d'un ressortissant français si cet enfant est âgé de 18 à 21 ans ou s'il est à la charge de ses parents ;
- aux ascendants du ressortissant français ou de son conjoint lorsqu'ils sont à sa charge et produisent un visa pour un séjour de plus de trois mois.³¹

En cas de rupture de la communauté de vie, l'étranger conjoint de Français ne peut pas prétendre au renouvellement de sa carte de séjour (sauf si la communauté de vie a été rompue en raison de violences conjugales)³².

Des visas de « long séjour », communément appelés « visas fiancés », peuvent être établis en vue d'un mariage avec un Français.

²⁹ Art. L.313-11 4° du CESEDA.

³⁰ Art. L.314-11 2 du CESEDA.

³¹ Art. L.313-11 2 du CESEDA.

³² Art. L.313-12 du CESEDA.

3) Une condition commune : un contrat d'accueil et d'intégration (CAI)

Pour tout étranger souhaitant s'installer durablement en France, il est obligatoire, depuis 2007, de signer un contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Ce contrat comporte une formation civique obligatoire et une offre de formation linguistique pour les étrangers qui ne parlent pas français.

Dans le cadre du regroupement familial et en cas de présence d'enfants³³:

- Un « CAI pour la famille » doit être signé depuis 2008. Dans ce CAI, les parents s'engagent à suivre une formation sur les droits et devoirs des parents en France et s'engagent à respecter l'obligation scolaire. En cas de non respect de ce contrat, le Préfet peut saisir le Président du conseil général en vue de la mise en œuvre d'un contrat de responsabilité parentale. Il est tenu compte du respect de ces contrats lors du renouvellement du titre de séjour.

-Un système de « Pré-CAI » de préparation à l'intégration en France a été mis en place, offrant aux membres de famille rejoignants, avant leur départ, une première initiation, si nécessaire, à la langue française et aux « valeurs républicaines », organisée dans le pays d'origine.

II-STATISTIQUES SUR LA POPULATION CONCERNEE

A-STATISTIQUES GLOBALES

En 2008, 104 000 étrangers (autres qu'« Européens ») ont bénéficié d'un premier titre de séjour en France d'une durée d'au moins un an³⁴, dont 65 675 au titre du regroupement et du rapprochement familial.

Le nombre annuel de bénéficiaires du regroupement familial a diminué de 20% entre 2005 et 2008 (de 20 829 à 16 625 bénéficiaires).

Le nombre annuel de bénéficiaires du rapprochement familial (familles de Français, a diminué de 13% (de 56 646 à 49 054 bénéficiaires).

En 2008, 73% de décisions favorables ont été rendues par rapport à l'ensemble des demandes déposées.

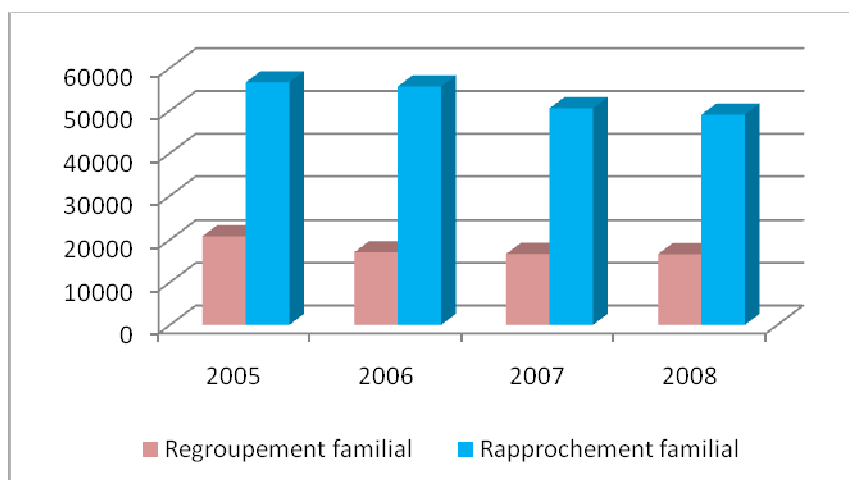
Les motifs de rejet se répartissent en quatre parts à peu près équivalentes :

- défaut de ressources stables et suffisantes ;
- logement ne répondant pas aux normes de surface et d'habitabilité ;
- documents d'état civil jugés non probants ;
- contournement de la procédure d'introduction.

³³ Art. L.411-8 du CESEDA.

³⁴ 193 000 étrangers non « européens » ont été admis au total en France en 2008 ; la différence concerne des catégories de population non éligibles au regroupement ou rapprochement familial car admis pour des périodes courtes (travailleurs saisonniers par exemple) ou à titre temporaire (étudiants).

**Evolution du nombre de bénéficiaires du regroupement et du rapprochement familiaux
Entrant en France entre 2005 et 2008**



Source : Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire

B-LE REGROUPEMENT FAMILIAL

Dans le cadre du regroupement familial, l'âge moyen des femmes est de 32 ans. Elles ont en règle générale un enfant au maximum ; il semble qu'un grand nombre d'entre elles aient un premier ou un deuxième enfant l'année suivant leur arrivée en France.

Les familles venant au titre du regroupement familial sont moins nombreuses que par le passé.

C-LE RAPPROCHEMENT FAMILIAL

Les bénéficiaires du rapprochement familial entrés en France en 2008 (venue en France de membres étrangers de la famille de français) sont pour plus des trois quart d'entre eux des conjoints de français et 80% sont des femmes. D'après le Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, une partie significative des conjoints français sont de la même origine que la personne étrangère qui les rejoint en France.

Les autres bénéficiaires sont les parents d'enfants français (21%) et les ascendants et enfants étrangers de français (3%).

Ne figurent pas ci-dessus les personnes admises en raison de leurs liens « personnels et familiaux avec la France » (15 400 entrées en 2008), les demandeurs d'asile et leurs familles, les réfugiés et leurs familles ni, par définition, les familles en situation irrégulière (dont le nombre est estimé à 500 000 par le Ministère – résidant en France et non y entrant chaque année).

III – DROITS SOCIAUX

A – LES PRESTATIONS FAMILIALES

1) Les conditions d’attribution aux étrangers communautaires ou non communautaires

A partir du moment où la personne étrangère réside légalement en France avec sa famille, elle bénéficie des prestations familiales au même titre que les français, avec certaines restrictions pour les ressortissants communautaires.

a) Pour les ressortissants non communautaires

Toute personne française ou étrangère résidant en France, ayant à sa charge un ou plusieurs enfants résidant en France, bénéficie pour ces enfants des prestations familiales, sous réserve qu’elle justifie que les enfants sont à sa charge, qu’ils sont nés en France ou y sont entrés dans des conditions régulières (articles L 511-1 et 511-2 du code de la sécurité sociale³⁵).

Les enfants en situation irrégulière ne peuvent pas bénéficier des prestations familiales, ce qui a donné lieu à une délibération de la Halde (2008-N°179) au motif que cette disposition introduit une discrimination entre les enfants entrés régulièrement en France et les autres.

b) Pour les ressortissants communautaires

Les ressortissants communautaires bénéficient du principe de libre circulation et n'ont donc pas à justifier d'un titre de séjour ou d'une autorisation de travail pour l'exercice d'une activité professionnelle en France. Pour les séjours de plus de trois mois et pour pouvoir bénéficier des prestations familiales, les étrangers communautaires doivent remplir les conditions exigées pour résider en France et donc, disposer de ressources suffisantes et d'une couverture maladie.

Lorsque sa famille réside hors de France dans un pays de l’espace économique européen, le travailleur salarié occupé en France peut prétendre, pour ses enfants, aux prestations exportables dans le cadre des règlements communautaires et à des prestations forfaitaires ou à une participation de la France, dans le cadre des accords bilatéraux de sécurité sociale.

2. Les modalités d’ouverture du droit

La réglementation des prestations familiales s’applique à l’ensemble des étrangers : elles sont ouvertes le mois suivant leur arrivée en France et peuvent être versées de façon rétroactive pendant deux ans si la demande n’est pas déposée immédiatement après l’arrivée en France.

B – L’ACCES AUX SOINS

Tout étranger résidant en France – légalement ou de façon irrégulière³⁶ – doit avoir accès aux soins.

Pour les séjours de plus de trois mois, les étrangers de l’espace communautaire doivent disposer de ressources suffisantes et d’une couverture maladie.

L’étranger non communautaire qui réside en France de façon légale et stable depuis plus de trois mois, bénéficie d’une couverture maladie : par un régime de sécurité sociale en tant que

³⁵ Avant la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 – article 95, le versement de prestations familiales était limité aux enfants entrés en France par la procédure du regroupement familial, ce qui avait donné lieu à plusieurs jugements en cour d’appel, cour de cassation, avis de la Halde et de la Défenseure des enfants.

³⁶ En cas de situation irrégulière, la personne étrangère résidant en France de façon ininterrompue depuis plus de trois mois peut bénéficier de l’aide médicale d’Etat (AME) à condition de ne pas avoir des ressources dépassant le plafond défini pour la CMU. Cette couverture de santé bénéficie aussi aux personnes à charge du demandeur.

travailleur ou ayant droit de son conjoint ou par la Couverture Maladie Universelle s'il n'est pas couvert par un régime de sécurité sociale. En cas d'urgence sanitaire, la décision d'octroi de la CMU peut être prise dès le dépôt de la demande ; elle est alors provisoire (3 mois).

Pour autant, Médecins du Monde souligne le fait que 89% des personnes reçues sont étrangères et que 8 sur 10 – en particulier les étrangers en situation irrégulière - ont droit à une couverture maladie mais ne le savent pas³⁷.

C.LA SCOLARISATION

Tous les enfants – en situation régulière ou non – ont accès à la scolarisation obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans.

D.L'ACCES AU LOGEMENT

Comme les français et dans les mêmes conditions qu'eux, les étrangers ont accès aux logements du parc HLM en fonction de leur situation économique et familiale.

Mais lors de la demande de logement en HLM, c'est la taille de la famille vivant en France à ce moment là qui est prise en compte pour l'attribution du logement et la taille de celui-ci.

Or, pour faire venir sa famille en France dans le cadre d'un regroupement familial, la personne étrangère doit pouvoir attester de la disposition d'un logement suffisamment grand pour l'y accueillir.

De plus, dans le cadre de cette procédure de regroupement, et sauf exception dûment justifié, le demandeur doit faire venir l'ensemble de ses enfants en même temps.

Dans la plupart des cas, les personnes demandant un regroupement familial sont donc contraintes d'avoir recours au parc privé, généralement plus coûteux pour pouvoir également apporter la garantie d'un logement correspondant aux normes de salubrité et d'équipement exigées. Elles se heurtent alors très souvent à des difficultés qui peuvent être conséquentes.

³⁷ Médecins du Monde – L'accès aux soins des plus démunis – rapport de l'observatoire de la santé des plus démunis, 2009.

SECTION V

L'INCARCERATION DU PERE OU DE LA MERE

« Les familles des personnes incarcérées sont étudiées depuis plusieurs décennies dans le monde anglo-saxon, notamment à l'instigation des pouvoirs publics. Elles ont, en France, encore peu intéressé les sciences humaines (mise à part la psychologie) et, moins encore, les politiques de la famille »³⁸.

La rupture qu'induit l'incarcération d'un parent est pourtant source de difficultés, et souvent de précarisation, pour sa famille³⁹.

I ELEMENTS STATISTIQUES

A ELEMENTS STATISTIQUES GENERAUX

1) Le nombre de détenus

- Au 1^{er} janvier 2010, 66 089 personnes sont écrouées en France, dont 60 978 sont détenues⁴⁰.
- Dix ans plus tôt, on comptait 51 441 personnes écrouées (détenues ou non), soit une progression de 28% en dix ans⁴¹.

Parmi les explications à cette progression, la Cour des comptes avance la progression des procédures de comparution immédiate et celles des condamnations à des peines correctionnelles comprises entre 1 et 3 ans. Mais aussi, « ces chiffres traduisent un durcissement de la politique pénale et la mise en place d'un dispositif de répression de la délinquance fondé sur l'enfermement, ce que démontre la succession des lois qui ont soit aggravé les peines prévues pour certaines infractions, soit créé de nouvelles infractions punies par des peines de prison »⁴².

- ¾ des détenus sont condamnés et ¼ sont en détention préventive.
- Au cours de l'année 2008, 89 054 personnes ont été incarcérées (pour 62 252 qui étaient en situation d'incarcération au 1^{er} janvier 2009). En 2001, ce nombre était de 67 300, soit une augmentation de 32% en moins de 10 ans.

Ce sont donc plus de 89 000 familles qui sont touchées chaque année par l'incarcération d'un proche (enfant, conjoint ou ascendant).

- En 2008, on a enregistré 86 871 sorties de détention⁴³.

³⁸ Ricordeau Gwenola – Les relations familiales à l'épreuve de l'incarcération – Thèse de doctorat en sociologie, Paris IV, 2005.

³⁹ Bouchard Géraldine – Vivre avec la prison : des familles face à l'incarcération d'un proche – Editions l'Harmattan, 2007.

⁴⁰ La plupart des personnes « sous écrous » non détenues sont sous surveillance électronique.

⁴¹ Statistiques mensuelles de l'administration pénitentiaire.

⁴² Cour des Comptes – rapport public thématique : Garde et réinsertion – la gestion des prisons. La Documentation Française, 2006.

⁴³ Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire au 1^{er} janvier 2009 – Ministère de la Justice.

2) Les durées de détention et de condamnations

- La durée moyenne de détention (condamnés et prévenus) est de 8,8 mois⁴⁴.

- Au 1^{er} janvier 2009 :

- * 1,9% ont effectué plus de 5 ans de détention ;
- * 14,6% ont effectué de 1 à 5 ans ;
- * 83,5% ont effectué un an ou moins dont 14,4% ont effectué un mois ou moins.

Au 1^{er} janvier 2009, le flux des condamnés (3/4 des détenus) par peine était la suivante (sachant qu'un certain nombre bénéficieront de remises ou d'aménagement de peines) :

Durée de la peine	Nbre de personnes concernées	Répartition condamnés (%)
Moins de 6 mois	9 084	18,1%
6 mois à moins d'1 an	8 334	16,6%
1 an à moins de 3 ans	13 715	27,3%
3 ans à moins de 10 ans	5 489	10,9%
10 ans et plus (*)	13 623	27,1%
Total	50 245	100%

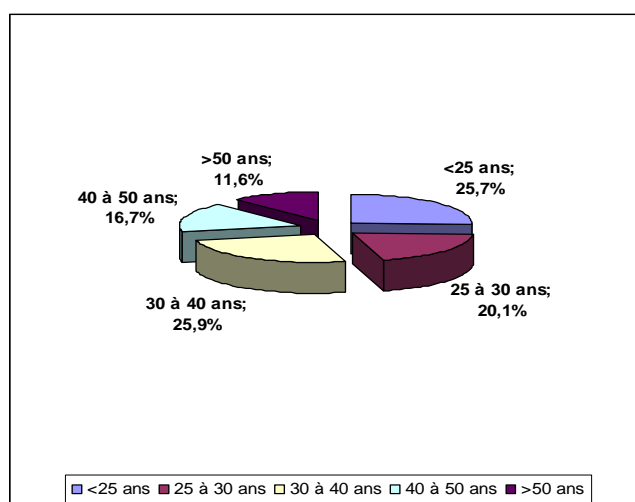
(*) dont 882 condamnations à perpétuité, soit 1,7%

source : Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire au 1^{er} janvier 2009

3) L'âge des détenus

L'âge moyen des détenus est de 34,5 ans (plus d'un quart ayant moins de 25 ans).

Répartition des détenus par tranches d'âge



Source : chiffres clés de l'administration pénitentiaire au 1^{er} janvier 2009

⁴⁴ En 2008 – Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire au 1^{er} janvier 2009 – Ministère de la Justice.

B- PEU DE FEMMES INCARCEREES

-Sur l'ensemble des personnes incarcérées, 2 043 sont des femmes, soit 3,4% des détenus. Les femmes sont plus souvent en détention préventive que les hommes (36% contre 25%)⁴⁵.

-Depuis une quinzaine d'années, la population carcérale féminine se caractérise par une relative stabilité alors que cette population a progressé de 20% chez les hommes⁴⁶.

-19 cas de détention de mères avec leur enfant de moins de 18 mois ont été recensés en janvier 2009⁴⁷.

-80% des femmes incarcérées font l'objet d'un suivi psychiatrique qui serait notamment imputable à l'éloignement de leurs enfants ou à la difficulté de préserver des liens familiaux⁴⁸.

C-LA MOITIE DES HOMMES INCARCERES ONT AU MOINS UN ENFANT

D'après une enquête menée par l'INSEE⁴⁹, la moitié des hommes détenus sont des pères et ont en moyenne 2,4 enfants.

Les unions des hommes détenus sont plus précoces (2 ans plus tôt en moyenne) et plus instables que celles des hommes non détenus⁵⁰. Les pères détenus ont davantage d'enfants que la moyenne de la population.

- En moyenne, les pères détenus ont eu leur premier enfant deux ans avant la moyenne des autres pères.
- Les détenus de 50 ans ou plus se distinguent par une descendance plus importante que les pères non détenus : 33% contre 17% ont eu au moins 4 enfants⁵¹.

42% des pères détenus se déclarent en couple (avec ou sans enfant) et un quart vivent seuls après une rupture (26% contre 11% de l'ensemble des hommes de 20 à 40 ans)⁵².

Plus d'une union sur dix dont l'un des membres est un détenu est rompue au cours du premier mois de son incarcération⁵³.

D-DE NOMBREUX ENFANTS TOUCHES PAR L'INCARCERATION D'UN PARENT

On estime entre 70 000 et 80 000 le nombre d'enfants qui ont un père ou un beau-père incarcéré en France.

L'âge moyen des enfants dont le père est détenu est de 16 ans mais un sur cinq a moins de six ans.

Un tiers des enfants de moins de trois ans n'ont jamais connu leur père en dehors de la prison.

⁴⁵ Statistiques mensuelles de l'administration pénitentiaire au 1^{er} janvier 2010.

⁴⁶ Source : Direction de l'administration pénitentiaire - Statistique mensuelle de la population écrouée et détenue en France – 1^{er} janvier 2010.

⁴⁷ Statistique communiquée par l'administration pénitentiaire à la délégation aux droits des femmes du Sénat (rapport d'information n° 156 (2009-2010) de Mme Michèle André, déposé au Sénat le 11 décembre 2009).

⁴⁸ « Les femmes dans les lieux privatifs de liberté » - rapport d'information N°156 déposé par Michèle André au Sénat au nom de la délégation aux droits des femmes, le 11 décembre 2009.

⁴⁹ Enquête menée par l'INSEE en 1999 auprès de 1 700 hommes détenus représentatifs de la population masculine incarcérée.

⁵⁰ INSEE Première – N°828 – Précocité et instabilité familiale des hommes détenus – février 2002.

⁵¹ INSEE Première – N°828 – Précocité et instabilité familiale des hommes détenus – février 2002.

⁵² INSEE Première, N° 706 – L'histoire familiale des hommes détenus – avril 2000.

⁵³ INSEE Première, N° 706 – L'histoire familiale des hommes détenus – avril 2000.

La durée moyenne de la séparation entre l'enfant mineur et son père incarcéré était de 21 mois en 1999⁵⁴.

Dans un cas sur cinq, le lieu de l'incarcération se situe à plus de 150 km du domicile, ce qui constitue un obstacle supplémentaire au maintien des liens enfants-parents. Cette distance touche particulièrement les femmes, compte tenu du plus faible nombre d'établissements pénitentiaires qui leurs sont destinés.

II. LES DISPOSITIONS SPECIFIQUES PERMETTANT LE MAINTIEN DES LIENS ENTRE UN PARENT INCARCERE ET SA FAMILLE

La rupture des relations de couple et des relations parents-enfants, consécutive à l'incarcération du père ou de la mère, peut avoir de graves conséquences sur la vie familiale et le développement affectif, social et intellectuel de l'enfant. Par ailleurs elle remet en question la parentalité qui ne peut s'exercer au quotidien.

Or il apparaît que le maintien des liens familiaux aide l'enfant éloigné de son père (ou de sa mère) incarcéré(e) à grandir d'une part et peut, d'autre part, rendre la détention moins pénible et à terme faciliter la réinsertion des personnes détenues⁵⁵.

A. LA POSSIBILITE POUR LA MERE DE RESTER AVEC SON ENFANT JUSQU'A SES 18 MOIS

La présence d'enfants de moins de 18 mois auprès de leur mère incarcérée est régie par la circulaire du 16 août 1999⁵⁶. Les principales conditions sont que :

- la mère doit en faire la demande et peut à tout moment demander de mettre fin au séjour de l'enfant auprès d'elle ;
- le père doit être informé de l'accueil de l'enfant en milieu pénitentiaire et, en cas de désaccord, peut saisir le juge aux affaires familiales ;

Au-delà de 18 mois, une décision de prolongation, ne dépassant pas 6 mois, peut exceptionnellement être prise.

Des cellules sont spécialement aménagées à cet effet.

Dans le cadre de la Protection maternelle et infantile, un suivi de l'enfant est assuré. La loi pénitentiaire de 2009 indique (article 38) : « Une convention entre l'établissement pénitentiaire et le département définit l'accompagnement social proposé aux mères détenues avec leurs enfants et prévoit un dispositif permettant la sortie régulière des enfants à l'extérieur de l'établissement pour permettre leur socialisation ».

Lorsque l'enfant atteint ses 18 mois (ou avant si la mère le demande), il est confié à un membre de sa famille ou est placé temporairement dans un établissement ou chez un assistant familial de l'aide sociale à l'enfance.

Le départ de l'enfant doit être si possible progressif et durant les six mois suivant son départ, l'enfant peut être admis à séjourner pour de courtes périodes auprès de sa mère.

⁵⁴ INSEE Première – N°828 – Précocité et instabilité familiale des hommes détenus – février 2002.

⁵⁵ Le Camus Jean (sous la direction de) « Rester parents malgré la détention : les relais enfants-parents et le maintien des liens familiaux – Editions Erès -2002.

⁵⁶ Brisset C. –« Les bébés accueillis auprès de leur mère incarcérée » in Ban Public – association pour la communication sur les prisons et l'incarcération en Europe (site de l'association).

B – LA RENCONTRE DES PARENTS INCARCERES ET DE LEUR FAMILLE

1) Le droit aux visites familiales

« Le droit des personnes détenues au maintien des relations avec les membres de leur famille s'exerce soit par les visites que ceux-ci leur rendent, soit, pour les condamnés et si leur situation pénale l'autorise, par les permissions de sortir des établissements pénitentiaires. Les prévenus peuvent être visités par les membres de leur famille ou d'autres personnes, au moins trois fois par semaine, et les condamnés au moins une fois par semaine ». ⁵⁷

Le permis de visite ne peut être refusé à un membre de la famille que si cette visite peut mettre en danger la sécurité et le bon ordre de l'établissement pénitentiaire.

Le permis de visite ne peut pas être refusé à un enfant et le parent incarcéré peut exiger l'exercice de son droit de visite auprès du Juge. La personne qui a la garde de l'enfant a alors l'obligation de tout mettre en œuvre pour que ces rencontres aient lieu dans les meilleures conditions possibles.

L'administration pénitentiaire met à disposition des familles 22 « structures » accompagnant les enfants au parloir ⁵⁸. Mais, lorsque les enfants sont placés à l'aide sociale à l'enfance, une fréquence de visite supérieure à une fois par trimestre ou semestre peut être difficile dans la mesure où le nombre d'enfants pris en charge par un travailleur social se situe entre 25 et 30 ⁵⁹.

Un certain nombre d'associations se mobilisent pour contribuer au maintien des liens familiaux entre les enfants et leur père ou mère détenu-e. Ainsi, par exemple, des associations régionales Relais enfants-parents (17) se sont regroupées au sein d'une Fédération et accompagnent chaque année des milliers d'enfants en détention pour qu'ils y rencontrent leur parent incarcéré.

2) Les parloirs familiaux et les unités de vie familiale

« Toute personne détenue peut bénéficier à sa demande d'au moins une visite trimestrielle dans une unité de vie familiale ou un parloir familial, dont la durée est fixée en tenant compte de l'éloignement du visiteur. Pour les prévenus, ce droit s'exerce sous réserve de l'accord de l'autorité judiciaire compétente » ⁶⁰.

- Dans les parloirs familiaux (qui ne comportent pas de dispositif physique de séparation entre le détenu et sa famille) mais la conversation doit pouvoir être entendue par un surveillant. 30 parloirs familiaux sont installés dans 9 des 10 des Maisons centrales ⁶¹.

-Les Unités de vie familiale (UVF) permettent aux parents incarcérés de passer un temps avec leur famille. Fin 2009, on en comptait 28 réparties dans 10 établissements et il serait prévu d'en ouvrir 42 supplémentaires dans 13 établissements d'ici 2013.

⁵⁷ Article 35 de la loi pénitentiaire 2009.

⁵⁸ Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire au 1^{er} janvier 2009.

⁵⁹ « Les femmes dans les lieux privatifs de liberté » - rapport d'information N°156 déposé par Michèle Andrée au Sénat au nom de la délégation aux droits des femmes, le 11 décembre 2009.

⁶⁰ Article 36.

⁶¹ Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire au 1^{er} janvier 2009.

3) L'hébergement des familles

L'administration pénitentiaire met à disposition des familles :

- 157 structures d'accueil pour celles qui sont en attente de parloirs ;
- 28 structures d'hébergement pour les familles venant de loin ;
- 70 structures assurant la garde des enfants.

Les familles peuvent parfois bénéficier également d'une structure d'accueil associative située aux abords de l'établissement pénitentiaire. Elles y sont accueillies par des bénévoles. Il en existerait environ 25 sur l'ensemble du territoire (pour près de 200 établissements pénitentiaires).

III. LES DROITS AUX PRESTATIONS ET LES AIDES

A- Les règles générales pour le versement des prestations familiales en cas d'incarcération

Une personne détenue peut bénéficier de certaines allocations versées par la caisse d'allocations familiales (CAF) dans les mêmes conditions qu'à l'extérieur. De manière générale, le principe est que la détention ne fait pas obstacle au versement des prestations familiales, sous réserve des conditions générales de droit et des conditions spécifiques relatives à chacune d'entre elles.

Les revenus d'activité professionnelle et assimilés (IJ sécurité sociale) et les indemnités chômage de l'allocataire ou de son conjoint, ou concubin, incarcéré sont neutralisés à compter du premier jour du mois civil suivant celui au cours duquel intervient la détention⁶².

B - La perception du RMI et, désormais du RSA, pour les personnes détenues

Toute personne détenue pour une durée supérieure à 60 jours ne peut plus percevoir le RSA si elle le percevait avant son incarcération. Celui-ci est donc interrompu à partir du mois suivant celui où se situe le 60^{ème} jour d'incarcération.

Si le conjoint est détenu pour une durée d'au moins un mois⁶³, il n'est plus pris en compte comme membre du foyer pour le calcul du RSA. Le membre du couple restant en liberté est considéré comme isolé, compte alors pour une part et peut bénéficier du RSA majoré, sous réserve que les autres conditions donnant droit à l'ouverture du RSA majoré soient remplies. Dans ce cas, le RSA est ouvert au conjoint le premier jour du mois de l'incarcération.

Le conjoint n'est pas considéré comme isolé si l'autre membre du couple est assigné à résidence chez un tiers, est en régime de semi-liberté ou est interdit de séjour. Le droit au RSA est alors étudié pour le couple en tenant compte de la personne « sous écrous ».

⁶² Sauf régime de semi-liberté, chantier de placements sans surveillance et port du bracelet électronique avec assignation à résidence au domicile familial.

⁶³ Y compris en chantier ou placement extérieur si l'hébergement a lieu en foyer ou en établissement pénitentiaire.

C - Les droits spécifiques des mères détenues avec un jeune enfant

A1 La prestation d'accueil du jeune enfant

La mère détenue avec son enfant peut bénéficier de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) qui comprend une prime à la naissance et une allocation de base mensuelle à compter du mois de naissance de l'enfant jusqu'au mois précédant ses trois ans.

2) L'API ou le RSA majoré

L'incarcération en tant que telle ne crée pas la situation d'isolement ouvrant droit à l'API ou, désormais, au RSA majoré mais elle ne fait pas obstacle au paiement de l'allocation lorsque le parent est susceptible d'y prétendre, à savoir :

- lorsque la personne isolée enceinte ou vivant avec son jeune enfant en détention ouvrait droit à l'API avant l'incarcération ;
- lorsque la femme isolée donne naissance à un enfant au cours de sa détention.

Lorsque l'enfant sort de la prison, sa mère ne perçoit plus l'API puisqu'il n'est plus à sa charge effective et permanente.

3) L'allocation de soutien familial

La mère détenue avec son enfant de moins de 18 mois peut également percevoir l'allocation de soutien familial (ASF).

DEUXIEME PARTIE : PISTES DE PROPOSITIONS

I - Inviter les organismes HLM à prendre la future situation familiale du demandeur en cas de demande de regroupement familial

Dans le cadre du regroupement familial, il serait important que les organismes HLM soient clairement invités à prendre en compte la future situation familiale du demandeur lors de l'attribution d'un logement.

Il s'agit en effet d'un frein important au regroupement. Tant que la famille n'est pas en France, elle n'est pas prise en compte pour l'attribution d'un logement social ou celui-ci n'est adapté qu'au seul demandeur résidant en France. Le parc privé est généralement trop coûteux. De ce fait, la demande de regroupement familial est rejetée dans de nombreux cas (non répertoriés mais évalués à un quart des refus), faute de logement pouvant héberger l'ensemble de la famille.

II – Faciliter la vie familiale des parents incarcérés

Pour les parents incarcérés, comme pour leurs enfants, il paraît essentiel de faciliter leur vie familiale.

Différentes initiatives ont été prises (parloirs familiaux, hébergements pour les familles, etc.), témoignant de la prise de conscience de l'importance du maintien des liens entre le parent incarcéré et le reste de sa famille.

Il est important qu'elles se poursuivent en bénéficiant du soutien financier nécessaire et qu'elles se développent rapidement.

III – Développer le travail pénitencier pour alléger le poids financier que la détention du père ou de la mère peut représenter pour sa famille

Pour les parents incarcérés, le RSA n'est pas versé en prison.

Le développement relativement faible du travail pénitentiaire renvoie donc à la solidarité familiale la couverture de certains besoins de la personne incarcérée ; solidarité familiale parfois difficile à mobiliser, que ce soit pour des raisons financières ou pour d'autres motifs.

Le développement du travail pénitentiaire apparaît donc comme une priorité pour alléger le poids reposant sur les familles des personnes incarcérées.

ANNEXES

ANNEXE 1

EVOLUTION DES REGLES RELATIVES AU REGROUPEMENT FAMILIAL AU REGARD DES CONDITIONS DE RESSOURCES ET DE LOGEMENT

DIMM/ SDST/ BIF
31/03/2010

FICHE

Résumé de l'évolution des règles relatives au Regroupement familial au regard des conditions de ressources et de logement.

I. De 1946 à 1976:

Il n'existe pas de règles particulières ou spécifiques pour encadrer le regroupement familial jusqu'à l'adoption du décret du 29 avril 1976.

Durant presque trente ans de multiples instructions ou circulaires du Ministère chargé de la Santé publique et des populations mettent en place toutefois des règles qui deviendront des "règles de fond"

Notamment **'l'instruction n° 218 du 17 mars 1965** portant refonte des règles applicables en matière d'immigration étrangère au titre du regroupement familial.

C'est le premier document qui fixe des conditions générales: situation régulière du travailleur, établissement stable en France; opportunité sociale du regroupement fondé sur les liens familiaux; conditions de ressources et de logement " conformes aux conditions de vie considérées comme normales dans la région". Les conditions sanitaires sont essentielles et c'est l'Office national d'immigration (ONI) qui est en charge de reconnaître l'aptitude médicale.

Cette instruction fixe également les règles de procédure qui sont déjà, dans les grandes lignes conformes à la procédure aujourd'hui en vigueur : rôle essentiel de l'ONI, procédure d'introduction depuis le pays d'origine et autorisation du regroupement si les conditions de fond sont remplies avant l'arrivée des intéressés. Interviennent également, la DDASS, le Consulat compétent et la décision est de la responsabilité du préfet. L'instruction prévoit aussi la procédure de régularisation sur place et les dispositions financières pour contribution forfaitaire à l'ONI.

II. Le Décret du 29 avril 1976 : premier texte réglementaire qui servira de référence aux textes postérieurs. (Ce texte est adopté après l'échec de la tentative de bloquer l'immigration familiale par circulaire de juillet 1974.); L'article 1^{er} du décret du 29 avril 1976 est ainsi rédigé: annexe 1

Le décret est suivi d'une circulaire d'application du 9 juillet 1976.

Elle précise les conditions de ressources et de logement (page 4 reproduite en annexe 2)

III La loi du 24 août 1993 : premier texte législatif qui consacre le droit au regroupement familial. (Article 29 de l'Ordonnance du 2 novembre 1945) annexe 1

Le décret du 7 novembre 1994 et la circulaire d'application du 7 novembre 1994 précisent les conditions d'appréciation

- des ressources

- du logement .Les surfaces opposables en fonction de la taille de la famille sont de 16 m² pour un couple, 25 m² pour 3 personnes et 9 m² supplémentaires par personne supplémentaire

IV Les modifications apportées par les lois du 24 juillet 2006 et du 20 novembre 2007.

1-la loi de 2006:

-Les conditions de logement sont désormais appréciées par référence à une famille comparable dans la même région géographique. Le décret prévoit en conséquence une superficie variable selon trois zones d'habitat réparties géographiquement selon la densité d'occupation A; B, et C avec des seuils de 22m², 24m² ou 28 m² pour un couple et 10 m² par personne supplémentaire.

Le décret a également renforcé les conditions de salubrité et d'équipement fixées par un décret relatif aux caractéristiques du logement décent. La circulaire d'application prévoit également que selon la jurisprudence, l'appréciation des coédifications de logement est fonction de la composition de la famille, du nombre de pièces et de leur répartition.

-Au regard des ressources, la loi prévoit que celles-ci sont appréciées indépendamment des prestations familiales et des prestations sociales: les ressources sont désormais constituées des seules ressources propres au moins égales au SMIC mensuel et sur une période d'une année

2- La loi de 2007:

-Elle a établi que les ressources sont désormais appréciées et calculées selon la taille de la famille, le SMIC étant majoré dans la limite de 10% pour 4 ou 5 personnes et de 20% pour 6 personnes et plus.

ANNEXE A.^{19/}

Article 23 **loi du 24 Août 1971**

Il est inséré, dans l'ordonnance n°45-2658 du 2 novembre 1945 précitée, un chapitre VI ainsi rédigé :

"Chapitre VI.
Du regroupement familial.

Art. 29. - I. - Le ressortissant étranger qui séjourne régulièrement en France depuis au moins deux ans, sous couvert d'un des titres de séjour d'une durée de validité d'au moins un an prévus par la présente ordonnance ou par des conventions internationales, a le droit de se faire rejoindre, au titre du regroupement familial, par son conjoint et les enfants du couple mineurs de dix-huit ans. Le regroupement familial peut également être sollicité pour les enfants mineurs de dix-huit ans du demandeur, et ceux de son conjoint dont, au jour de la demande, la filiation n'est établie qu'à l'égard du demandeur ou de son conjoint ou dont l'autre parent est décédé ou déchu de ses droits parentaux. Le regroupement ne peut être refusé que pour l'un des motifs suivants :

- 1° Le demandeur ne justifie pas de ressources personnelles stables et suffisantes pour subvenir aux besoins de sa famille. Sont prises en compte toutes les ressources du demandeur. Indépendamment des prestations familiales, les ressources doivent atteindre un montant au moins égal au salaire minimum de croissance mensuel ;
 - 2° Le demandeur ne dispose pas d'un logement considéré comme normal pour une famille comparable vivant en France ;
 - 3° La présence en France des membres de la famille dont le regroupement est sollicité constitue une menace pour l'ordre public ;
 - 4° Ces personnes sont atteintes d'une maladie ou d'une infirmité mettant en danger la santé publique, l'ordre public ou la sécurité publique ;
 - 5° Ces personnes résident sur le territoire français.
- Le regroupement familial est sollicité pour l'ensemble des personnes désignées au premier alinéa. Un regroupement partiel peut être autorisé pour des motifs tenant à l'intérêt des enfants.

[Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n°93-325 DC du 13 août 1993.]

L'enfant pouvant bénéficier du regroupement familial est celui qui répond à la définition donnée à l'avant-dernier alinéa de l'article 15.

[Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n°93-325 DC du 13 août 1993.]

Décret n° 76-383 du 29 avril 1976
relatif aux conditions d'entrée et de séjour en France
des membres des familles des étrangers autorisés
à résider en France

Art. 1er. - Sous réserve des engagements internationaux de la France, le conjoint et les enfants de moins de dix-huit ans d'un ressortissant étranger régulièrement autorisé à résider sur le territoire français, qui viennent le rejoindre dans les conditions prévues à l'article 5.1 de l'ordonnance susvisée du 2 novembre 1945, ne peuvent se voir refuser l'autorisation d'accès au territoire français et l'octroi d'un titre de séjour que pour l'un des motifs suivants :

- 1° L'étranger concerné ne justifie pas d'une année de résidence en France en situation régulière ;
 - 2° L'étranger concerné ne dispose pas de ressources stables suffisantes pour subvenir aux besoins de sa famille ;
 - 3° Les conditions de logement que l'étranger se propose d'assurer à sa famille sont inadaptées ;
 - 4° La présence du ou des membres de la famille sur le territoire français constitue une menace pour l'ordre public ;
 - 5° Les résultats du contrôle médical auquel doivent se soumettre, dans leur pays d'origine, le ou les membres de la famille font apparaître qu'ils sont atteints de maladies ou d'infirmités pouvant mettre en danger la santé publique, l'ordre public ou la sécurité publique.
- La demande d'autorisation d'accès et de séjour au titre du regroupement familial est adressée par l'étranger concerné au Préfet du département de sa résidence. Elle justifie qu'elle ne se heurte à aucun des motifs de refus énoncés aux 1°, 2° et 3° de l'alinéa ci-dessus.

Après vérification de ces justifications et s'il apparaît que le motif mentionné au 4° du premier alinéa ci-dessus ne s'oppose pas à leur présence sur le territoire français, le ou les membres de la famille sont invités à se soumettre au contrôle médical prévu au 5° du même alinéa.

Lorsque ce contrôle se révèle satisfaisant, le ou les membres de la famille reçoivent l'autorisation d'entrer en France au titre du regroupement familial et, si un tel titre est requis, un visa de séjour d'une durée supérieure à trois mois.

Un titre de séjour de même nature que celui détenu par la personne qu'ils rejoignent et emportant le cas échéant autorisation de travail est délivré à leur

CIRCULAIRE 9 juillet 1976 ANNEXE 2 4/

Le travailleur doit, lors du dépôt de sa demande, disposer de ressources pouvant être considérées comme normales pour la famille d'un travailleur de même catégorie vivant dans la même région. On exigera donc du travailleur demandant l'introduction de sa famille qu'il dispose d'un emploi permanent et stable (ce qui conduira à écarter les demandes des travailleurs saisonniers, celles des chômeurs complets, celles des titulaires de l'autorisation provisoire de travail prévue à l'article R 341-7-1 du Code du Travail, et celles des étudiants), ce dont il pourra justifier par la production de son dernier bulletin de paye, ou d'un certificat de présence au travail. Il sera parfois opportun de s'assurer que l'emploi dont le travailleur est titulaire présente un minimum de stabilité en consultant, le cas échéant, la Direction Départementale du Travail.

2) Condition tenant au logement dont dispose le chef de famille.

Le logement dont disposera (que le travailleur en soit déjà locataire ou qu'il ait une promesse ferme de location) la famille du travailleur, à son arrivée doit être conforme aux conditions générales tenues pour normales pour la famille d'un travailleur de même catégorie, dans la même région, et présenter les garanties suffisantes pour une bonne insertion de celle-ci dans son environnement social.

Ces conditions doivent être appréciées, autant que possible, par référence aux conditions minimales fixées pour le bénéfice de l'allocation logement.

Cependant, si des situations particulières peuvent amener à déroger à ces normes, notamment concernant la superficie des logements, en tout état de cause les caractéristiques des logements dont disposeront les familles à leur arrivée en France ne devraient pas être inférieures aux normes définies à l'annexe n° 1.

3) Conditions sanitaires.

Ne peuvent être introduites en France en qualité de membres de la famille d'un travailleur que les personnes reconnues médicalement aptes par les services de l'Office National d'Immigration. Ne peuvent être déclarées aptes les personnes atteintes de "maladies ou d'infirmités pouvant mettre en danger la santé publique, l'ordre public ou la sécurité publique". Les personnes déclarées inaptes par les services de l'Office National d'Immigration, ou le chef de famille lui-même, peuvent solliciter le bénéfice d'une "dérogation sanitaire", mais il est probable que l'assouplissement des critères d'aptitude médicale introduit par le décret du 29 avril 1976 tendra à rendre exceptionnel le recours à cette procédure dans le cas d'un membre de famille. (1)

4) Condition tenant à la composition de la famille.

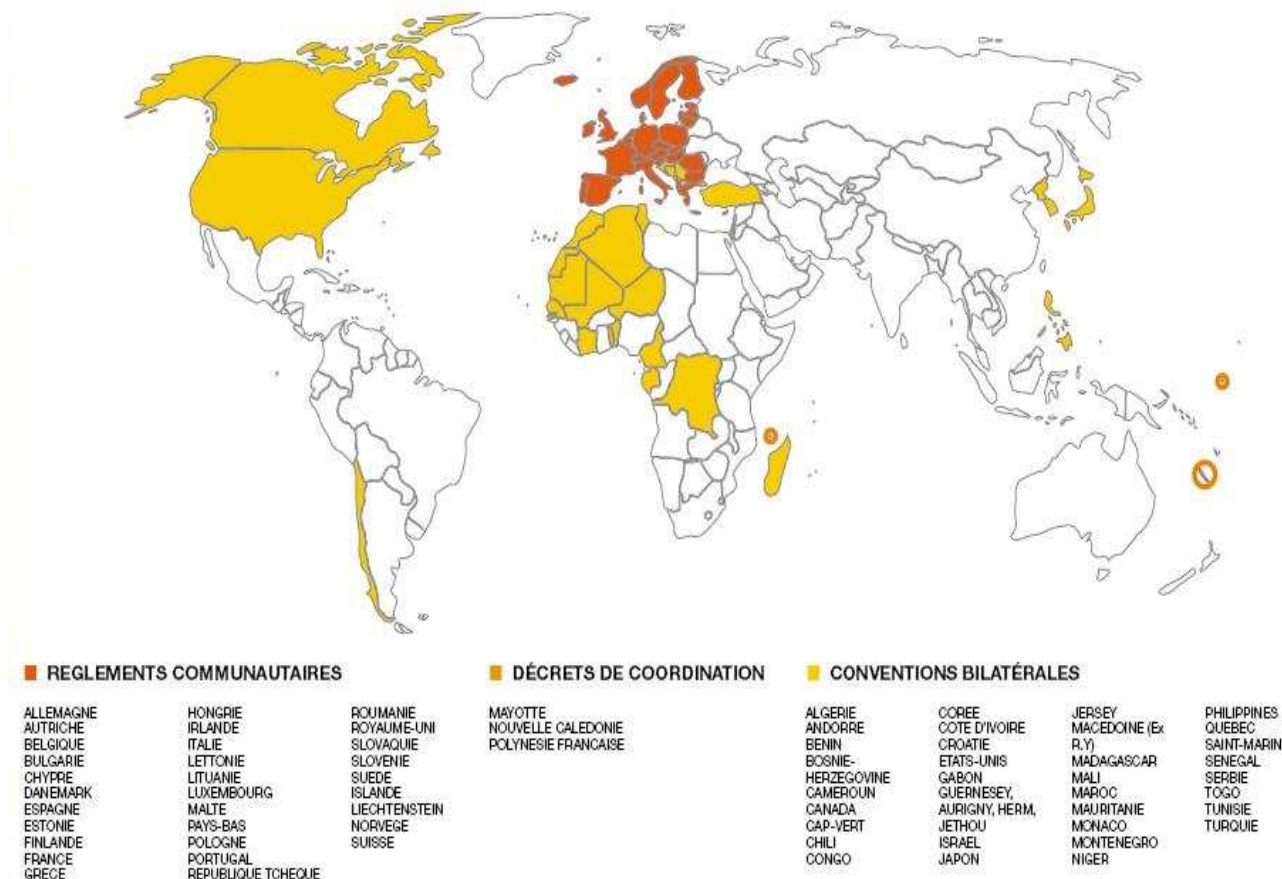
L'introduction des membres d'une famille doit être motivée par l'opportunité sociale d'un regroupement familial. Ce dernier ne doit donc pas avoir pour principal motif la recherche d'un emploi par les membres de cette famille.

(1) La demande de dérogation sanitaire, qui doit être adressée à la Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale, est introduite dans les conditions décrites dans les circulaires n° 31 du 7 janvier 1965 (Ministère de la Santé Publique) et 17/65 (XIII) du 26 avril 1965 (Ministère du Travail).

Annexe 2

Les pays avec lesquels la France a signé des conventions de sécurité sociale

▀ Les accords de sécurité sociale signés par la France dans le monde



Les conventions qui intègrent les prestations familiales

Les conventions avec le Canada, les Etats-Unis, le Chili et Israël ne concernent pas les prestations familiales (en dehors du Québec, l'Amérique du Nord et l'Amérique Latine ne sont donc pas couvertes).

28 pays ont signé des conventions avec la France intégrant les prestations familiales :

Algérie, Andorre, Bénin, Bosnie-Herzégovine, Cameroun, Cap-Vert, Congo, Corée, Côte d'Ivoire, Croatie, Gabon, Japon, Jersey, Macédoine, Madagascar, Mali, Maroc, Mauritanie, Monaco, Niger, Philippines, Québec, République fédérale de Yougoslavie, Roumanie, Sénégal, Togo, Tunisie, Turquie.