

# Les conditions exigées des personnes étrangères dans les 5 départements d'outre-mer pour l'accès aux principales prestations sociales

Extraits de

Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (<https://www.hcfea.fr>)

Rapport du Conseil de la famille « La situation des familles dans les départements et régions d'Outre-mer (Drom) : réalités sociales et politiques menées », 15 mars 2022,

**Page 24-25**

## 3. Les prestations légales servies aux étrangers à Mayotte

Les conditions supplémentaires spécifiques qui s'appliquent pour l'accès des étrangers aux prestations sociales sont identiques en Outre-mer et en France hexagonale, sauf à Mayotte pour les étrangers non ressortissants de l'UE, de l'EEE ou de la Suisse (annexe 4).

À Mayotte, ces familles étrangères (environ la moitié des familles) sont peu nombreuses à accéder aux prestations familiales car, de fait, il leur est exigé une carte de résident de dix ans, titre de séjour peu délivré dans ce département en raison d'une réglementation spécifique en matière d'immigration et surtout de pratiques plus restrictives.

Les minima sociaux – RSA, allocation pour adulte handicapé, allocation spéciale aux personnes âgées – y sont peu distribués aux personnes étrangères en raison de règles drastiques.

Pour le RSA, il faut en effet soit disposer d'une carte de résident de dix ans, soit justifier d'une condition d'antériorité de titres de séjours autorisant à travailler de quinze années (contre cinq ans dans les autres départements). Les parents isolés remplissant les conditions du RSA majoré ne sont pas exemptés de cette condition d'antériorité de titres de séjour comme dans les autres départements, le RSA majoré n'ayant pas été étendu à Mayotte. Les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire sont, avec les titulaires de la carte de résident, exemptés de cette condition comme dans les autres départements. Cependant, il semblerait que les pratiques à Mayotte conduisent à exiger d'eux qu'ils résident également en situation régulière. [depuis 15 ans]

Pour la prime d'activité, la condition d'antériorité de titres de séjour est de cinq années comme dans les autres départements. Cependant, alors que dans les autres départements, le parent isolé remplissant les conditions de la prime d'activité majorée est, comme le réfugié, le bénéficiaire de la protection subsidiaire ou le titulaire d'une carte de résident, exempté de cette condition de cinq ans, cela n'est pas possible à Mayotte, la prime d'activité majorée n'y étant pas applicable.

Pour l'allocation pour adulte handicapé et l'allocation spéciale aux personnes âgées, les deux conditions suivantes doivent se cumuler : carte de résident (contre une large liste de titres de séjour acceptés dans les autres départements) et condition d'antériorité de titres de séjour de quinze années (alors qu'elle est de dix ans pour l'Aspa dans les autres départements et qu'elle n'existe pas pour l'AAH).

## **Annexe 4 – Les conditions exigées des personnes étrangères dans les départements d’outre-mer pour l’accès aux principales prestations sociales**

Pour accéder aux prestations sociales, des conditions supplémentaires sont exigées de manière générale des personnes étrangères, en particulier la régularité de la personne au regard de la législation sur l’immigration. Des différences peuvent cependant exister entre la France hexagonale et les Drom. Il convient de distinguer les personnes ressortissantes de l’UE, l’EEE et la Suisse des autres personnes étrangères.

### **A. LES CITOYENS DE L’UE (PERSONNES RESSORTISSANTES DE L’UE, EEE ET DE LA SUISSE)**

Pour les citoyens de l’UE, l’EEE et la Suisse, les conditions pour accéder aux prestations sociales sont identiques dans les Drom et en France hexagonale. Ils bénéficient de l’égalité de traitement et ne sont pas soumis à d’autres conditions dès lors qu’ils justifient d’un droit au séjour, et ceci sans avoir à produire un titre ou document de séjour (ils peuvent le demander à la préfecture mais ne sont pas tenus d’en détenir).

Leur droit au séjour, ainsi que celui des membres de leur famille<sup>44</sup>, dépend de leur situation présente ou passée (professionnelle, familiale, sociale...) <sup>45</sup> et il est déterminé par le droit de l’UE<sup>46</sup>, plus ou moins entièrement transposé en droit français sur le séjour des personnes étrangères<sup>47</sup> et dans les différents textes régissant leur accès aux prestations sociales<sup>48</sup>.

La régularité du séjour est donc la seule condition opposable aux citoyens de l’UE pour accéder aux prestations. Seule petite exception assez théorique, l’accès au RSA, à l’AAH et à l’Aspa (mais pas aux prestations familiales ou à la prime d’activité) est aussi conditionné à une ancienneté de résidence de plus de trois mois sauf si le citoyen de l’UE a un droit au séjour en qualité de travailleur<sup>49</sup>.

### **B. LES RESSORTISSANTS NON MEMBRES D’UN PAYS DE L’UE, DE L’EEE OU DE LA SUISSE**

Pour les personnes étrangères non ressortissantes de l’UE, de l’EEE et de la Suisse (« personnes étrangères » ci-après), les conditions spécifiques peuvent être différentes entre la France hexagonale et l’Outre-mer. Il n’existe quasiment pas de différence entre la France hexagonale et les quatre anciens Dom. En revanche, de très fortes différences existent pour Mayotte.

#### **1. Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique et les territoires assimilés**

Les personnes étrangères sont soumises, comme en métropole, à une condition de régularité de séjour (a), une condition relative à l’entrée des enfants sur le territoire pour être pris en compte pour l’attribution de la prestation (b) et, s’agissant du RSA et de l’Aspa, une condition d’antériorité de titres de séjours autorisant à travailler (c)<sup>50</sup>.

(a) La **condition de régularité de séjour** de l’allocataire est attestée par la production d’un titre ou document de séjour figurant dans une liste, liste variant selon les prestations<sup>51</sup>.

(b) Une **condition relative à l’entrée des enfants sur le territoire** pour pouvoir être pris en compte pour l’attribution des prestations est également exigée. L’enfant étranger (de nationalité non UE/EEE/Suisse) non né en France doit être entré dans le cadre de la procédure du regroupement

familial<sup>52</sup>, sauf rares exceptions (incluant les enfants de réfugiés ou de bénéficiaires de la protection subsidiaires)<sup>53</sup>.

(c) Pour le RSA, la prime d'activité et l'Aspa, s'y ajoute une **condition d'antériorité ininterrompue de titres de séjour autorisant à travailler**. Cette antériorité doit être d'au moins cinq ans pour le RSA et la prime d'activité, sauf exceptions<sup>54</sup>, et d'au moins dix ans pour l'Aspa, sauf exceptions<sup>55</sup>.

### *À propos de la condition d'antériorité ininterrompue de titres de séjour autorisant à travailler en Guyane*

Le gouvernement, voulant durcir l'accès des étrangers au RSA, a souhaité allonger cette période pour le RSA de cinq à quinze ans en Guyane (et l'introduire en la passant de zéro à cinq ans s'agissant du RSA majoré) à travers l'article 27 du projet de loi de finances pour 2019. L'article finalement adopté par le Parlement sera cependant annulé par le Conseil constitutionnel qui a jugé la mesure non conforme à la Constitution<sup>56</sup>.

### *À propos de la condition d'antériorité ininterrompue de titres de séjour autorisant à travailler à Saint-Martin*

En 2016, le Conseil territorial de Saint-Martin a adopté une délibération réformant le RSA à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2016 : augmentant de cinq à dix ans la condition d'antériorité de titres de séjour autorisant à travailler pour accéder au RSA, supprimant l'exemption de cette condition pour les titulaires de la carte de résident et du certificat de résidence algérien de dix ans, et supprimant le RSA majoré pour les personnes étrangères (non UE)<sup>57</sup>. Cette décision, dont la légalité n'a pas été contestée par le représentant de l'État à Saint-Martin, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018 confirmée par une instruction de la Cnaf de janvier 2018 (suivi législatif RSA).

### *À propos plus généralement de la condition d'antériorité de titres de séjour autorisant à travailler de cinq ans pour le RSA et dix ans pour l'Aspa*

La condition d'antériorité de titres de séjour autorisant à travailler témoigne d'une volonté de limiter l'accès des personnes étrangères au RSA, à la prime d'activité et à l'Aspa, prenant en compte l'impossibilité, en raison des exigences de la Constitution et des textes internationaux ratifiés par la France, d'exclure des personnes étrangères du seul fait de leur nationalité (condition de nationalité ou « préférence nationale/européenne »).

En pratique, cette condition d'antériorité de séjour autorisant à travailler conduit à exclure une proportion importante des personnes étrangères, y compris parmi celles remplissant cette condition. En effet, il est souvent très difficile de prouver cette condition. L'information n'est pas indiquée sur le titre de séjour détenu par la personne étrangère et, si cette dernière n'a pas gardé toutes les copies de ses titres précédents sur cinq ou dix années, il est très difficile d'obtenir un justificatif de la part des préfetures sur ce point<sup>58</sup>.

Par ailleurs, de nombreuses personnes n'atteignent jamais les cinq ou dix ans du fait de discontinuités intervenant lors des renouvellements de titres de séjour, ce qui conduit à ce qu'elles risquent de repartir en pratique à zéro et de ne jamais pouvoir remplir cette condition<sup>59</sup>.

## **2. Mayotte**

Les règles à Mayotte sont différentes, pour les prestations en général<sup>60</sup>, mais aussi s'agissant des conditions spécifiques s'appliquant aux ressortissants non membres de l'UE/EEE/suisse. S'agissant des conditions exigibles des personnes étrangères, les règles sont plus restrictives à Mayotte en comparaison de l'Hexagone et des autres Drom.

### ***a. Les prestations familiales à Mayotte : une condition de régularité de séjour plus excluante qu'ailleurs et des restrictions supplémentaires***

Pour bénéficier des prestations, les personnes étrangères doivent résider régulièrement sur le territoire comme dans les autres départements. Cependant, en raison d'une part d'une législation sur les étrangers distincte et plus restrictive<sup>61</sup> et d'autre part de pratiques de délivrance des titres très rigoureuses, la moitié des personnes étrangères ne disposent pas de titre de séjour, même quand elles résident depuis très longtemps à Mayotte : 51 % des adultes étrangers sont dans ce cas, selon l'enquête Migrations Famille Vieillessement - Mayotte 2015-2016 (Insee-Ined), alors que 81 % d'entre eux y résident depuis plus de cinq ans<sup>62</sup> ; on retrouve une proportion identique lorsqu'on rapporte le nombre d'adultes étrangers disposant d'un titre de séjour au nombre total d'étrangers au dernier recensement<sup>63</sup>. Par ailleurs, la condition de durée régulière de séjour y est beaucoup plus restrictive. Les étrangers doivent justifier d'une carte de résident de dix ans<sup>64</sup>, ce qui exclut de fait la très grande majorité des familles étrangères résidant en situation régulière car elles sont titulaires d'un autre titre de séjour<sup>65</sup>.

Dans les autres départements, des cartes de séjour temporaire ou des autorisations provisoires de séjour de plus de trois mois suffisent<sup>66</sup>. Cette limitation exclut d'autant plus les familles étrangères que, toujours en raison d'une réglementation et de pratiques plus strictes dans la délivrance des titres de séjour, seulement un quart environ des étrangers en situation régulière dispose d'une telle carte de résident à Mayotte (les autres ayant des titres plus précaires comme les cartes de séjour temporaire d'un an). Ce sont environ les trois quarts ailleurs en France. La situation pourrait changer puisque l'ordonnance n° 2021-1553 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 prévoit un nouveau décret fixant les titres de séjour permettant d'ouvrir droit aux prestations familiales.

Enfin, la « condition de charge effective et permanente de l'enfant » applicable aux Français comme aux étrangers, également dans les autres départements<sup>67</sup>, est spécifique à Mayotte. À la différence des autres départements, il est exigé en plus à Mayotte d'une part une « *filiation établie avec au moins l'un de ses deux parents* »<sup>68</sup> « *justifiée par la production d'une photocopie du registre de l'état civil* »<sup>69</sup> et d'autre part un lien juridique entre l'allocataire et l'enfant, seule pouvant être allocataire « *la mère de l'enfant ou, à défaut, soit le père, soit la personne qui assume cette charge par décision de justice* »<sup>70</sup>. Cela conduit la CSSM à exiger la production d'une pièce attestant d'un lien juridique entre l'allocataire et l'enfant à charge (acte de naissance ou d'adoption, jugement) et à exclure tous les autres enfants pourtant à charge (qui dans les autres départements ouvriraient droit aux prestations familiales). Cette restriction spécifique à Mayotte conduit notamment à écarter les enfants simplement recueillis par des personnes de nationalité française ou munies d'une carte de résident, sauf si un jugement leur confie la garde de l'enfant.

### ***b. Le RSA et la prime d'activité à Mayotte***

Le RSA, entré en vigueur à Mayotte en janvier 2012 avec des règles en général plus défavorables que dans le reste de la France (montants plus faibles, pas de RSA majoré, ni de RSA jeune, voir partie IV.B.2.d pour plus de détail), est également soumis à des conditions supplémentaires plus restrictives pour les étrangers non UE<sup>71</sup>.

La condition d'antériorité de titres de séjour autorisant à travailler n'y est pas de cinq mais de quinze années, rendant illusoire l'accès des personnes étrangères à cette prestation<sup>72</sup>. Le Conseil d'État, dans un avis en date du 20 mai 2010, a considéré qu'une telle condition d'antériorité de quinze ans pour le RSA à Mayotte méconnaissait le principe d'égalité<sup>73</sup>. La question de la constitutionnalité de cette condition se pose dès lors que le Conseil constitutionnel a abrogé une telle disposition s'agissant de la Guyane (voir *supra*).

Certes, certaines personnes en sont exemptées. Comme dans les autres départements, les réfugiés, les bénéficiaires de la protection subsidiaire et les titulaires d'une carte de résident de dix ans en sont exemptés, sauf que, s'agissant de cette dernière éventualité, elle est beaucoup moins fréquente à Mayotte (voir précédemment à propos des prestations familiales). À la différence des autres

départements, les parents isolés remplissant les conditions d'éligibilité pour le RSA majoré ne sont pas exemptés de cette condition d'antériorité de titres de séjour, le RSA majoré n'ayant pas été étendu à Mayotte. Enfin, il est rapporté que cette condition d'antériorité de titres de séjour de quinze ans est opposée à des personnes qui devraient en être exemptées (réfugiés, titulaires d'une carte de résident).

La prime d'activité, qui a remplacé le RSA activité et la prime pour l'emploi, a été étendue à Mayotte le 1<sup>er</sup> juillet 2016, moyennant quelques adaptations<sup>74</sup>. Pour les personnes ressortissantes d'un État tiers à l'UE, les conditions sont les mêmes que pour le RSA à Mayotte, à l'exception de la condition d'antériorité de titres de séjour qui est de cinq ans comme dans l'Hexagone<sup>75</sup>.

### ***c. Les allocations minimales pour les personnes handicapées ou âgées à Mayotte : allocation pour adulte handicapé et allocation spéciale aux personnes âgées***

L'allocation pour adulte handicapé<sup>76</sup> et l'allocation spéciale aux personnes âgées<sup>77</sup> connaissent des différences avec leurs « homologues » versées dans les autres départements avec lesquelles elles ne doivent pas être confondues malgré des sigles identiques (AAH et Aspa), respectivement l'allocation aux adultes handicapés et l'allocation de solidarité aux personnes âgées.

S'agissant des personnes étrangères, ces allocations ne peuvent être accordées que si deux conditions restrictives sont remplies :

- posséder la carte de résident de dix ans<sup>78</sup>, titre de séjour peu délivré à Mayotte, quand la liste des titres et documents acceptés dans les autres départements est beaucoup plus large ;
- remplir une condition d'antériorité de titres de séjour de quinze années<sup>79</sup>, quand elle est limitée à dix ans pour l'Aspa et qu'elle n'existe pas pour l'AAH dans les autres départements.

Cette double condition aboutit à ce que ces allocations sont, de fait, fermées à la quasi-totalité des personnes étrangères (non UE) vivant à Mayotte.

#### Notes

<sup>44</sup> Y compris ressortissants d'un pays non membre de l'UE, de l'EEE ou de la Suisse.

<sup>45</sup> Pour une présentation très synthétique, voir par exemple la note *Quel droit au séjour pour les citoyens européens vivant en France ?* (délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, DIHAL, novembre 2020).

<sup>46</sup> D'abord, le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), en particulier l'article 45 sur la libre circulation des travailleurs (travailleurs salariés), l'article 49 sur la liberté d'établissement (travailleurs non-salariés), l'article 26 (libre circulation des personnes), les articles 18 et suivants (non-discrimination et citoyenneté de l'UE). Ensuite, le droit communautaire dérivé avec les règlements (en particulier le règlement UE n° 492/2011 **relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union**) et les directives (en particulier la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit au séjour des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres). Enfin, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

<sup>47</sup> Livre II du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

<sup>48</sup> Articles L. 512-2 du code de la Sécurité sociale (prestations familiales et aides au logement), L.821-1 CSS (AAH), L.262-6 CASF (RSA), L.816-1 CSS (ASPA). Il n'y a formellement pas de condition de régularité du séjour pour la prime d'activité pour les citoyens de l'UE (article L.842-2 2° CSS), l'exercice d'une activité professionnelle (nécessaire pour pouvoir prétendre à cette prestation) conférant en principe par lui-même un droit au séjour à un citoyen de l'UE.

<sup>49</sup> Cette exemption au principe d'égalité de traitement durant les trois premiers mois pour les non-travailleurs et pour les seules prestations d'assistance sociale est permise aux États membres par l'article 24.2 de la directive 2004/38. La France a décidé d'y recourir pour le RSA, l'AAH, l'ASPA et la prise en charge des frais de santé sur critère de résidence. La durée d'exclusion du droit est étendue au-delà de trois mois pour le citoyen de l'UE qui tire son droit de séjour du fait d'être entré sur le territoire de l'État membre d'accueil pour y chercher un emploi et qui s'y maintient à ce titre.

<sup>50</sup> Les conditions de résidence sur le territoire français et de charge des enfants ne sont pas spécifiques, elles s'appliquent à toutes les personnes, françaises et étrangères.

<sup>51</sup> Prestations familiales et aides au logement : L.512-2 et D.512-1 CSS. AAH : L.821-1 et D.821-8 CSS. RSA et prime d'activité et ASPA : voir plus loin avec la condition d'antériorité de titre de séjour autorisant à travailler (respectivement articles L.262-4 CASF, L842-2 CSS et L.816-1 CSS).

<sup>52</sup> Pour en attester, il faut produire une pièce administrative remise à cette occasion, le certificat médical Ofii.

53 Articles L.512-2 et D.512-2 CSS.

54 Réfugiés, bénéficiaires de la protection subsidiaire, apatrides, titulaires d'une carte de résident ou d'un certificat de résidence algérien de dix ans, parent isolé remplissant les conditions d'éligibilité pour le RSA majoré. Cette condition d'antériorité de titres de séjour est passée de trois à cinq ans en 2004.

55 Réfugiés, bénéficiaires de la protection subsidiaire, apatrides, anciens combattants. Cette condition d'antériorité de titres de séjour pour l'Aspa a été introduite en 2006, alors de cinq ans comme le RMI puis le RSA, puis allongée à dix ans fin 2011.

56 Décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018.

57 Délibération CT Saint-Martin - CT 27-6-2016 du 30 mars 2016 (JO Saint Martin, 12 avril 2016, p. 4).

58 Outre les effets de la dématérialisation rendant difficile l'accès même à la préfecture, la plupart des préfectures refusent de délivrer une telle attestation. Certaines invoquent le fait qu'elles ne gardent pas leurs archives au-delà de cinq années.

59 Des jurisprudences laissent toutefois entrevoir que ce problème devrait trouver une solution (CE, 22 octobre 2018, n° 413592 et CE, 22 juillet 2020, n° 422498 pour le RSA ; TA Grenoble, 9 septembre 2019, n° 1703800 pour la prime d'activité ; Défenseur des droits, RA-2020-081, 12 mars 2020 pour l'ASPA).

60 Le code de la Sécurité sociale (CSS) n'y est pas applicable : il est « applicable en France métropolitaine et, sous les réserves qu'il prévoit, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin » (L.111-2 CSS). Pour Mayotte, ce sont donc des textes *ad hoc* (ordonnances) qui prévoient des prestations (prestations familiales, aides au logement, AAH, ASPA, prime d'activité) distinctes de celles du code de la Sécurité sociale, même si ces textes peuvent y renvoyer pour certaines d'entre elles. Le code de l'action sociale et des familles (CASF) s'y applique en principe, mais avec de larges exceptions et adaptations (« Département de Mayotte », Titre IV, Livre V, CASF).

61 Pendant longtemps le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne s'appliquait pas à Mayotte. S'il s'y applique depuis 2014 (abrogation de l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte), il contient de nombreuses dispositions spécifiques applicables à Mayotte et moins favorables pour les personnes concernées.

62 Marie C.-V., Breton D., Crouzet M., Fabre E., Merceron S., 2017, La société de Mayotte en pleine mutation, *Insee Analyses*, n° 12, mars.

63 Nombre d'étrangers majeurs disposant d'un titre de séjour selon les données du ministère de l'Intérieur (31 263 au 31 décembre 2016, 33 957 au 31 décembre 2017) et nombre d'étrangers majeurs vivant à Mayotte selon le dernier recensement de 2017 (62 000).

64 Article 4 de l'ordonnance du 7 février 2002 et article 14 du décret du 29 mars 2002.

65 L'ordonnance du 7 février 2002 prévoyait aussi un autre titre de séjour, à condition de justifier en outre d'une résidence non interrompue d'au moins cinq années à Mayotte, mais ce titre particulier prévu par une ancienne ordonnance n'y est plus délivré. Aucune information ne figure à ce sujet sur le site de la CSSM : le dépliant « allocations familiales », daté de juillet 2018, indique uniquement que l'étranger doit être « en possession d'un titre de séjour en vigueur à Mayotte ».

66 D.512-1 CSS.

67 Article 3 de l'ordonnance du 7 février 2002 pour Mayotte, articles L.512-1, L.513-1 et L.521-2 CSS pour les autres départements.

68 Article 5 de l'ordonnance du 7 février 2002.

69 Article 14 du décret du 29 mars 2002.

70 Article 6 de l'ordonnance du 7 février 2002.

71 Les adaptations à Mayotte sont prévues par l'article L.542-6 du CASF.

72 Le formulaire Cerfa de demande de RSA adapté pour Mayotte indique que, à défaut de produire ses titres de séjour couvrant la période, le demandeur doit joindre une « attestation de la préfecture indiquant que la personne est autorisée à travailler depuis 15 ans ». Il est peu probable qu'une personne ait jamais eu accès à une telle attestation.

73 Voir également son rapport public annuel de 2012 (vol. 1, p. 202).

Toutes ces restrictions conduisent à ce que l'attribution de prestations familiales à des familles étrangères semble exceptionnelle.

74 Ordonnance n° 2016-160 du 18 février 2016.

75 La Cnaf semble cependant avoir donné instruction d'appliquer quinze ans à Mayotte pour la prime d'activité (« Prime d'activité - suivi législatif », janvier 2018, p. 30 et 97).

76 Articles 28 à 34 de l'ordonnance du 27 mars 2002.

77 Articles 35 à 47. Aucune allocation minimale pour les invalides, équivalent de l'allocation supplémentaire d'invalidité (CSS, art. L.815-24 et s.), n'existe à Mayotte.

78 Respectivement articles 31 et 37 de l'ordonnance du 27 mars 2002.

79 Respectivement article 2 du décret du 27 juin 2003 et article 22 du décret du 1<sup>er</sup> juillet 2003.