

**gisti,** les notes  
pratiques

## **Le droit à la protection sociale des ressortissants communautaires**

**groupe  
d'information  
et de soutien  
des immigrés**

# Sommaire

<b>Introduction</b>	1
<b>I. Les règles d'attribution des prestations sociales aux ressortissants communautaires</b>	5
1. En matière de protection sociale, les règles sont identiques pour tous les ressortissants communautaires	5
2. Les ressortissants communautaires bénéficient de l'égalité des droits à la protection sociale avec les Français, avec cependant quelques restrictions	6
3. Les restrictions à l'égalité de traitement. En pratique, le seul véritable obstacle à l'accès aux droits est la condition de droit au séjour.	6
4. Droit au séjour et titre de séjour : deux concepts différents pour les ressortissants communautaires	11
5. La vérification de la condition de droit au séjour est du ressort des organismes de protection sociale : pas de renvoi vers les préfectures	12
<b>II. Comment déterminer si un ressortissant communautaire a droit aux prestations</b>	14
1. Un ressortissant communautaire qui présente un titre de séjour a droit aux prestations	14
2. Un ressortissant communautaire actif ou inactif qui bénéficie d'un droit au séjour a droit aux prestations	14
3. Un ressortissant communautaire qui a déjà ou a déjà eu la prestation : des possibilités de maintien ou prolongation des droits	20
4. Les autres inactifs qui ne justifient pas de ressources suffisantes ou d'une assurance maladie ne sont pas forcément exclus du droit aux prestations	22
<b>III. Contester les refus</b>	27
<b>Annexes</b>	28
A. Textes de références et bibliographie	27
B. Extraits de la directive relative au droit au séjour des citoyens de l'Union	30
C. Extraits de règlements communautaires concernant la coordination des régimes de la sécurité sociale	33
D. Extraits du code de la sécurité sociale et du code de l'action sociale et des familles (AAH, CMU, RMI, prestations familiales et API)	34
E. Extraits de circulaires ministérielles à propos de la notion d'accident de vie	37
F. Extrait de la circulaire CNAF n° 2008-024 du 18 juin 2008 sur le droit au séjour des ressortissants communautaires	39

# Le droit à la protection sociale des ressortissants communautaires

## Introduction

Cette note présente les règles applicables aux ressortissants communautaires en matière de droit à la protection sociale. Les problèmes d'accès aux droits sociaux pour les citoyens européens se sont accrus ces dernières années en raison d'un durcissement des pratiques des administrations.

### **Le contexte : un durcissement depuis 2004-2005...**

En matière d'accès à la protection sociale, l'attitude des pouvoirs publics vis-à-vis des ressortissants communautaires a changé vers 2004-2005.

Depuis le début de la construction européenne, les obstacles opposés aux ressortissants communautaires par les administrations à l'égalité effective des droits en matière de protection sociale ont été peu à peu levés sous la pression du droit communautaire et d'une jurisprudence protectrice de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE). À partir de la fin des années 1990, les pouvoirs publics français avaient largement assimilé les citoyens européens à leurs nationaux, y compris ceux n'exerçant pas d'activité professionnelle. Comme le précise une circulaire ministérielle récente, « *la question de la régularité de leur séjour était considérée comme a priori résolue* ». C'est ainsi que des instructions adressées au début des années 2000 préconisaient l'attribution de la CMU ou du RMI à tout ressortissant communautaire vivant en France, sans qu'il ait à produire un titre de séjour ou d'autres justificatifs.

Cependant, à partir de 2004, en lien manifeste avec l'entrée dans l'UE de pays d'Europe centrale et orientale, des obstacles sont venus limiter l'accès à la protection sociale des ressortissants communautaires. De nouvelles pratiques des caisses de sécurité sociale ont abouti à des refus de prestations qui étaient auparavant accordées. Enfin, des restrictions supplémentaires ont été introduites dans la législation française en 2006 pour le RMI et en 2007 pour l'API, l'AAH et la CMU, témoignant d'un changement d'attitude des autorités françaises vis-à-vis des ressortissants européens.

### **Des pratiques variables et restrictives également favorisées par l'absence d'instructions claires.**

À côté de ces changements législatifs, on a constaté des pratiques très variables d'un endroit à l'autre, changeantes au cours du temps, abusives voire illégales, et souvent discriminatoires selon la nationalité du ressortissant communautaire, par exemple selon que le citoyen européen est britannique ou qu'il est roumain, a fortiori s'il est Rrom.

Ces pratiques ont aussi été favorisées par l'absence d'instructions écrites claires adressées aux caisses de protection sociale.

Il existe bien une circulaire (note DGAS) du 24 mars 2005 relative à l'attribution du RMI aux ressortissants communautaires, mais alors que deux modifications législatives sont intervenues sur cette question en 2006 et en 2007, aucune instruction les prenant en compte n'a encore été donnée. Il a fallu attendre le 23 novembre 2007 pour qu'une circulaire vienne préciser les règles d'attribution de la CMU aux ressortissants communautaires, non sans introduire des restrictions contestables.

Pour le RMI, l'AAH, l'API et les autres prestations familiales, aucune des circulaires ministérielles annoncées plusieurs fois n'est parue à ce jour malgré les modifications législatives intervenues depuis plus de deux ans. Au moment où nous rédigeons ce texte, la CNAF publiait sa circulaire n° 2008-024 du 18 juin 2008 sur le droit au séjour des ressortissants communautaires, circulaire très contestable sur plusieurs points, renvoyant par ailleurs certaines précisions importantes à de futures instructions ministérielles...

**Dans ce contexte, il est apparu utile de proposer une note pratique afin d'aider les citoyens européens et ceux amenés à les conseiller à mieux faire valoir leur droit à la protection sociale.**

La protection sociale est un domaine vaste et touffu et cette note pratique ne vise pas du tout à présenter les dispositifs de protection sociale eux-mêmes et les conditions générales d'attribution des prestations. Son but est d'exposer les règles spécifiques applicables aux seuls citoyens européens en matière d'accès à la protection sociale, et de donner ainsi les moyens de mieux s'opposer à toutes les instructions et pratiques contraires à la lettre et à l'esprit du droit communautaire.

Ces règles s'appuient en effet sur des principes définis par les textes communautaires. Elles priment sur celles du droit interne. À noter qu'elles valent pour toute la protection sociale, aussi bien pour les prestations dites « légales », c'est-à-dire celles prévues par des textes législatifs, qu'il s'agisse de prestations de sécurité sociale (mentionnées au Code de la sécurité sociale – CSS) ou de prestations d'aide sociale (mentionnées au Code de l'action sociale et des familles – CASF), que pour les prestations parfois qualifiées d'« extra-légales » ou de « prestations facultatives d'aide sociale » délivrées par les collectivités locales (communes, départements, régions).

### « Ressortissant communautaire » ?

Par « ressortissant communautaire », nous entendons toutes les personnes étrangères ayant la nationalité d'un des pays suivants :

- les États membres de l'Union Européenne (UE) : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République Tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède ;
- les autres États parties à l'Espace économique européen (EEE) : Norvège, Islande, Liechtenstein ;
- la Suisse.

### Liste des sigles

AAH	Allocation aux adultes handicapés
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
API	Allocation de parent isolé
ASSEDIC	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
CAF	Caisse d'allocations familiales
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CJCE	Cour de justice des communautés européennes
CMU	Couverture maladie universelle
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CRAM	Caisse régionale d'assurance maladie
CSS	Code de la sécurité sociale
EEE	Espace économique européen
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSA	Revenu de solidarité active
UE	Union européenne

Le lecteur pressé voulant savoir si un ressortissant communautaire a droit à une prestation peut se contenter de lire les titres de la partie I, et passer directement à la partie II.

# I. Règles d'attribution des prestations sociales aux ressortissants communautaires

Les règles d'attribution des prestations sociales aux ressortissants communautaires sont strictement encadrées par les grands principes du droit communautaire. Les textes de droit interne et les pratiques des administrations françaises ne peuvent en aucun cas imposer des règles plus restrictives <sup>(1)</sup>.

A cet égard, deux textes communautaires de référence doivent être cités.

Le Règlement CE 1408/71 de coordination des régimes de sécurité sociale (qui sera remplacé à terme par le Règlement 883/2004) concerne les prestations liées aux contributions obligatoires des travailleurs salariés et non-salariés qui travaillent dans un État membre autre que celui dont ils sont originaires (règles concernant l'affiliation à la sécurité sociale, le paiement des cotisations, la totalisation des droits de retraite ou d'invalidité, l'exportation des prestations, l'égalité de traitement, etc.). Ce texte prévoit notamment qu'un ressortissant communautaire doit (sauf exceptions et cas particuliers) être affilié à un seul régime de protection sociale, celui de l'État où il exerce son activité.

Pour l'attribution des prestations non liées à l'exercice d'une activité professionnelle, un autre texte s'avère déterminant : il s'agit de la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres (cf. extraits en annexe B). Cette directive doit être lue et complétée à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE).

## 1. En matière de protection sociale, des règles identiques pour tous les ressortissants communautaires

Aucune différence ne peut être faite entre un Allemand et un Bulgare, en ce qui concerne l'examen des droits à la protection sociale.

Les élargissements de l'Union européenne (UE) en 2004 et 2007 n'ont eu absolument aucune incidence sur le droit à la protection sociale applicable aux ressortissants communautaires, ce que rappellent d'ailleurs plusieurs circulaires <sup>(2)</sup>.

(1) Sur la primauté du droit communautaire, voir l'arrêt de principe *Costa Enel* de la Cour européenne du 15/07/1964 (aff. 6/64) affirmant que les articles du Traité de Rome directement applicables priment sur la loi interne des pays membres. Ce principe a été reconnu depuis longtemps par les juridictions françaises (Cour de cassation, Conseil d'Etat).

(2) Une circulaire CNAF C-2004-015 du 20 avril 2004 précise ainsi : « À compter du 1<sup>er</sup> mai 2004, dix nouveaux pays entrent dans l'Espace Économique Européen (...). Les ressortissants de ces États auront donc, à cette date, les mêmes droits [à la protection sociale] que les ressortissants des autres États membres de l'Espace Économique Européen ». Une circulaire ministérielle n° DSS/DACI/2007/13 du 8 janvier 2007 « relative aux conséquences en matière de sécurité sociale de l'élargissement de l'Union européenne à deux nouveaux États membres (Bulgarie et Roumanie) », qui porte sur la sécurité sociale, rappelle que « les périodes transitoires en matière de libre circulation des personnes, qui ne visent que les travailleurs salariés, n'ont pas d'incidence sur les droits et obligations en matière de sécurité sociale des ressortissants bulgares et roumains », et que, de même, « les règlements n° 1408/71 et n° 574/72, ainsi que les règlements qui les modifient, les complètent ou en étendent le champ d'application, s'appliquent sans délai et sans restriction aux nouveaux États membres et à leurs ressortissants ».

La « période transitoire » appliquée aux ressortissants des nouveaux États membres vaut uniquement pour l'accès au travail salarié (depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2008, seuls les Bulgares et les Roumains sont encore concernés par cette restriction). Mais il n'existe pas de période transitoire en matière de protection sociale. Contrairement à certaines croyances dont on trouve des traces dans des pratiques ou des instructions d'organismes de protection sociale, rien en droit ne justifie un changement d'attitude. Rien n'est venu modifier les règles applicables aux ressortissants communautaires en matière de protection sociale : ni l'entrée de dix nouveaux États dans l'UE au 1<sup>er</sup> mai 2004, ni l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'UE au 1<sup>er</sup> janvier 2007, ni la loi « Sarkozy » sur l'immigration du 24 juillet 2006, ni la directive 2004/38 relative au droit des citoyens de l'Union, ni plus généralement les évolutions du droit communautaire depuis au moins le début des années 2000.

## **2. Les ressortissants communautaires bénéficient de l'égalité des droits à la protection sociale avec les Français, avec cependant quelques restrictions**

Le principe d'égalité garanti notamment par les traités communautaires interdit les différences de traitement en matière de prestations sociales entre un ressortissant communautaire et un Français. Ce principe, rappelé par la directive 2004/38 (annexe B, art. 24), connaît cependant quelques restrictions.

## **3. Les restrictions à l'égalité de traitement : En pratique, le seul véritable obstacle à l'accès aux droits est la condition de droit au séjour**

La première restriction, l'exigence d'un droit au séjour, s'applique à quasiment toute la protection sociale. C'est cette restriction qui constitue le véritable obstacle rencontré par les ressortissants communautaires pour y avoir accès (3.1).

Les autres restrictions supplémentaires introduites en France en 2006 et 2007 pour certaines prestations d'assistance ne se rencontrent que très rarement en pratique (3.2).

### **3.1. Une condition exigée pour quasiment toute la protection sociale : bénéficier d'un droit au séjour**

Pour avoir droit aux prestations sociales le ressortissant communautaire doit résider en France et y bénéficier d'un droit au séjour. La notion de droit au séjour d'un ressortissant communautaire n'est pas simple et les différents cas de figure seront examinés dans la partie II.

Cette condition de droit au séjour ne vaut évidemment pas pour les dispositifs ouverts en droit interne aux étrangers sans condition de régularité de séjour : aide médicale d'Etat, aide sociale à l'enfance, aide sociale en centre d'hébergement et de réadaptation sociale, etc. <sup>(3)</sup>

(3) Sur les dispositifs ouverts aux étrangers sans droit au séjour, voir la note pratique « Sans papiers mais pas sans droit » téléchargeable sur le site du Gisti : [www.gisti.org/spip.php?article180](http://www.gisti.org/spip.php?article180)



**Attention :** *le véritable obstacle rencontré par les ressortissants communautaires est cette condition de droit au séjour (notamment à travers une lecture et une application très restrictives par les administrations). Les autres restrictions applicables à certaines prestations d'assistance, présentées ci-après se rencontrent très rarement en pratique. Le lecteur pressé peut passer directement au point 4.*

### 3.2. Restrictions supplémentaires à l'égalité de traitement autorisées par certaines prestations d'assistance

Pour les prestations d'assistance, et uniquement pour elles, l'article 24 de la directive 2004/38 autorise les États membres à apporter quelques restrictions supplémentaires (cf. annexe B de cette note). Ces restrictions peuvent être appliquées soit aux inactifs durant les trois premiers mois de séjours (cf. 1<sup>ère</sup> restriction ci-dessous), soit aux demandeurs d'emploi communautaires « entrés pour y chercher un emploi et qui s'y maintiennent à ce titre » (2<sup>ème</sup> restriction ci-dessous).

À ce jour, la France a introduit de telles restrictions pour les quatre prestations suivantes : RMI (art. L 262-9-2 CASF), API (art. L 524-1 CSS), AAH (L 821-1 CSS), CMU de base (L 380-3 CSS) (Annexe D). L'application de ces restrictions à la CMU de base est sans doute contestable au regard du droit communautaire (encadré)

#### **Et le nouveau revenu de solidarité active (RSA) ?**

Au moment de terminer la rédaction de cette note (octobre 2008), nous avons eu connaissance d'un projet de loi généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et prévoyant de supprimer le RMI et l'API en 2009 ou 2010 et de fonder ces deux prestations dans le nouveau RSA. Cependant, les remarques faites ici sur le RMI et l'API devraient aussi valoir pour le RSA puisque les dispositions législatives spécifiques aux ressortissants communautaires concernant le RMI et l'API sont reprises intégralement et sans changement dans ce projet de loi sur le RSA.

### **La directive européenne autorise des restrictions pour les seules prestations d'assistance définies comme telles au sens du droit communautaire !**

Dans un projet de loi présenté en 2007, le gouvernement français prévoyait d'étendre ces restrictions à toutes les prestations familiales alors même que toutes ne sont pas des prestations d'assistance en droit interne. Cette restriction aurait été contraire au droit communautaire, en particulier à la directive 2004/38 (cf. annexe B de cette note). Suite aux réactions associatives – et notamment à une note argumentée envoyée aux parlementaires par l'Observatoire du Droit à la Santé des Etrangers (ODSE) – un amendement déposé au sénat a finalement limité cette restriction à une seule prestation familiale, l'API.

La question qui se pose est de savoir quel est le périmètre des « prestations d'assistance » au sens de la directive, sachant que les textes ne sont pas clairs. Retenons que les qualifications nationales ne s'imposent pas au niveau communautaire. Dans tous les cas, la CJCE aura une interprétation restreinte de ce périmètre, comme elle l'a démontré pour l'application du règlement 1408/71 pour définir les prestations non contributives non exportables (« prestations spéciales non contributives de sécurité sociale »). En d'autres termes, une prestation qualifiée d'« assistance » en France ne le sera pas nécessairement pour l'application de la directive 2004/38. Inversement, ce qui n'est pas considéré comme une « prestation d'assistance » au sens du droit français ne devrait pas l'être pour l'application de la directive.

A cet égard, l'application à la CMU de base des restrictions autorisées par la directive 2004/38 est sans doute la plus contestable puisque, même en droit interne, la CMU de base ne peut pas être considérée comme une prestation d'assistance : à la différence de la CMU complémentaire, il s'agit en effet d'une prestation contributive attribuée sans condition de ressources et en contrepartie de cotisations obligatoires (dont seuls les plus pauvres sont dispensés). Elle ne peut donc être assimilée à une prestation d'assistance.

En vue de clarifier le périmètre des prestations d'assistance sociale, des recours seront nécessaires.

➤ **1<sup>ère</sup> restriction supplémentaire à l'égalité de traitement** : une prestation d'assistance peut être refusée à un inactif durant les trois premiers mois de séjour dans le pays d'accueil

La France a introduit cette restriction dans sa législation, en 2006 pour le RMI et en 2007 pour l'API et l'AAH (cf. Annexe C). Cette restriction ne peut valoir que pour les inactifs, et non pour les actifs (travailleurs salariés ou indépendants) et leur famille. L'égalité de traitement pour les travailleurs est en effet consacrée par l'article 7 (paragraphe 2) du règlement CEE n° 1612/68 du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté européenne (article non abrogé par la directive 2004/38).

Les textes français sur le RMI, l'API et l'AAH ont donc logiquement exonéré les actifs et assimilés, ainsi que les membres de leur famille, de cette condition de trois mois de résidence préalable pour l'accès à ces prestations d'assistance. Selon ces textes,

les personnes pour lesquelles cette condition de durée ne s'applique pas sont les suivantes :

- « Les personnes qui exercent une activité professionnelle déclarée conformément à la législation en vigueur ;
- Les personnes qui ont exercé une telle activité en France et soit sont en incapacité permanente de travailler pour raisons médicales, soit suivent une formation professionnelle au sens des articles L 900-2 et L 900-3 du code du travail [*respectivement articles L 6111-1 et L 6111-2 du nouveau code*], soit sont inscrites sur la liste visée à l'article L 311-5 du même code [*article L 5411-1 et s. du nouveau code*] » ;
- Les ascendants, descendants et conjoints des personnes mentionnées aux deux alinéas précédents ».

Ces catégories, à qui on ne peut opposer la condition de trois mois de résidence préalable, correspondent à des travailleurs ou assimilés, et aux membres de leur famille. Les situations envisagées sont rares. Il pourrait s'agir de ressortissants communautaires ayant travaillé en France et qui très vite, moins de trois mois après leur arrivée, se retrouveraient en situation d'assistance au point de demander le RMI, l'API ou l'AAH. Il pourrait aussi s'agir de travailleurs salariés percevant une rémunération si faible qu'ils remplissent les conditions de ressources pour bénéficier de ces prestations <sup>(4)</sup>.

➤ **2<sup>ème</sup> restriction supplémentaire à l'égalité de traitement** : un État peut refuser une prestation d'assistance même au-delà des trois premiers mois de séjour au demandeur d'emploi communautaire « entré pour y chercher un emploi et qui s'y maintient à ce titre ».

La France a introduit en 2007 cette restriction dans sa législation pour les prestations suivantes : le RMI, l'API, l'AAH et la CMU de base (*cf.* Annexe D).

La circulaire de la CNAF n° 2008-024 du 18 juin 2008 étend cette mesure à toutes les prestations familiales au motif contestable que « *leur résidence n'étant pas réputée durable au regard du droit français et communautaire [ils] ne rempli[r]aient pas la condition de résidence en France* ». Or, cette restriction, non prévue par la loi, est aussi contraire au droit communautaire puisque les prestations familiales ne sont pas des prestations d'assistance ; elles avaient d'ailleurs déjà été explicitement écartées en 2007 pour cette raison par le législateur lui-même (*cf.* encadré précédent). Par ailleurs, il est inexact d'affirmer à l'avance, comme le fait la circulaire, que ces personnes ont nécessairement « vocation » à repartir puisque leur résidence en France sera bien « durable » si elles trouvent du travail.

Cette disposition a été présentée de manière trompeuse dans les médias comme visant tous les ressortissants communautaires se trouvant sans emploi. Or cette disposition ne peut être lue qu'à la lumière de la directive 2004/38. Cette dernière n'autorise une telle restriction que pour une catégorie spécifique et rare de personne sans emploi, le « demandeur d'emploi communautaire » tel que défini à son article 14-4-b. Il s'agit d'un cas de figure rarement rencontré. L'encadré suivant explicite de façon plus approfondie ce cas de figure.

(4) Les ressortissants communautaires bénéficient en effet de la qualité de travailleur, et donc de l'égalité de traitement sans aucune restriction possible, même quand leur rémunération est inférieure au revenu minimum vital fixé dans l'État membre d'accueil (CJCE, 3 juin 1986, affaire 139/85, *Kempf Rec.*, p.1741).

### **Le demandeur d'emploi communautaire visé par l'exclusion de certaines prestations d'assistance même après plus de trois mois de résidence**

Il s'agit du ressortissant communautaire qui :

- réside en France depuis plus de trois mois (en deçà de trois mois, il est déjà exclu, cf. 1<sup>ère</sup> restriction) ;
- est « entré en France pour y chercher un emploi » et « s'y maintient à ce titre », définition qui renvoie explicitement à la catégorie du demandeur d'emploi communautaire prévue par l'article 14-4-b de la directive 2004/38 ;
- « remplit les conditions exigées pour bénéficier d'un droit de séjour » (autre condition nécessaire). Ceci implique, selon la directive 2004/38, que la personne entrée en France pour y chercher un emploi, et qui n'en a pas encore trouvé au-delà des trois premiers mois soit « *en mesure de faire la preuve (de) continue(r) à chercher un emploi et (d'avoir) des chances réelles d'être engagée* ».

La catégorie visée est donc très particulière et concerne vraisemblablement peu de monde. Ce « demandeur d'emploi communautaire » est celui qui :

- use de la libre circulation en tant que demandeur d'emploi au sens du droit communautaire ;
- peut d'ailleurs éventuellement bénéficier des règles de coordination des régimes de protection sociale servant l'indemnisation du chômage. Cette coordination est précisément destinée à faciliter la libre circulation des demandeurs d'emploi en permettant le versement des prestations par les ASSEDIC françaises pendant trois mois au chômeur communautaire qui était déjà indemnisé au préalable par le régime de son pays (dispositions du titre III, chapitre 6, articles 67 à 71 *bis*, du règlement communautaire n° 1408/71 et du titre IV, chapitre 6, articles 80 à 84 du règlement n° 574/72). Il bénéficie aussi en France des soins de santé, à la charge de l'Etat compétent (article 25 du règlement 1408/71) ;
- est considéré comme résidant en France en tant que demandeur d'emploi sans pourtant n'y avoir jamais travaillé ;
- doit être « *en mesure de faire la preuve qu'il cherche un emploi et qu'il a des chances réelles d'être engagé* », ce qui lui permet d'être considéré comme un « demandeur d'emploi communautaire » (celui usant de la libre circulation au titre de demandeur d'emploi). Or en France, pour justifier être à la recherche d'emploi, il faut être inscrit à l'ANPE. Cette condition s'impose à toute résident, français ou étranger, qui veut y être reconnu comme demandeur d'emploi. Dans sa circulaire n° 2008-024 du 18 juin, à la question « *comment contrôler qu'une personne est demandeur d'emploi ?* » et entre donc dans la catégorie concernée par une exclusion de l'API, du RMI et de l'AAH même au-delà de trois mois de séjours, la CNAF répond « vérifier qu'il est inscrit à l'ANPE ».

Les personnes visées ne sont donc pas tous les ressortissants communautaires sans emploi présents sur le territoire français depuis plus de trois mois :

Il ne s'agit pas :

- des ressortissants communautaires inactifs pauvres venus en France, qui n'y ont jamais travaillé, qui ne se sont jamais inscrits à l'ANPE et qui n'y ont jamais acquis un droit au séjour ;

- des ressortissants communautaires venus en France, qui n'y ont jamais travaillé mais qui y ont résidé légalement en tant que membres de familles, étudiants, retraités ou inactifs ;
- des ressortissants communautaires qui après avoir cherché un emploi en France, y auraient trouvé du travail et auraient rempli de ce fait les conditions pour bénéficier d'un droit de séjour, puis se seraient retrouvés de nouveau au chômage.

## 4. Droit au séjour et titre de séjour : deux concepts différents pour les ressortissants communautaires

La suppression de l'obligation de présenter un titre de séjour pour bénéficier de la protection sociale ne doit pas être confondue avec la suppression beaucoup plus récente de l'obligation de détenir un titre de séjour en matière de police des étrangers ou de « séjour » proprement dit.

La distinction entre le « *droit au séjour* » acquis par un communautaire et la matérialisation de ce droit dans un « *titre de séjour* » doit être précisée tant en matière de police des étrangers (1) que de protection sociale (2).

### 4.1 La suppression de l'obligation de détenir un « titre de séjour » en matière de police des étrangers

La suppression récente de l'obligation de détenir un titre de séjour pour les ressortissants communautaires (L 121-2 du CESEDA), à l'exception des Bulgares et des Roumains salariés<sup>(5)</sup>, ne doit pas être interprétée comme un droit à s'installer en France sans condition. Il ne s'agit que d'une facilité permettant de dispenser le ressortissant communautaire (autorisé à séjourner) de matérialiser son droit au séjour par un titre de séjour (à l'inverse s'il le demande, le ressortissant communautaire autorisé à résider en France ne peut pas se faire refuser par la préfecture la délivrance d'un titre de séjour – L 121-2 du CESEDA).

**Attention :** Ceci n'implique pas que les ressortissants communautaires ne pourraient plus être en situation irrégulière : ils peuvent l'être<sup>(6)</sup>.

### 4.2 La suppression de l'obligation de présenter un « titre de séjour » pour bénéficier de la protection sociale.

En matière de protection sociale, les ressortissants communautaires ne sont pas tenus – et ce depuis très longtemps – de présenter un titre de séjour. Depuis longtemps, la jurisprudence communautaire a en effet précisé que « *la délivrance d'un titre de séjour à un ressortissant d'un État membre doit être considérée non comme un acte constitutif de droits, mais comme un acte destiné à constater, de la part d'un État*

(5) Les Bulgares et Roumains non salariés et bénéficiant d'un droit au séjour en tant que travailleur non salarié, étudiant, retraité ou inactif sont au même régime que les autres ressortissants communautaires et ne sont pas tenus de détenir un titre de séjour.

(6) Voir le cahier juridique « Les étrangers et le droit communautaire », Gisti, décembre 2006

*membre, la situation individuelle d'un ressortissant d'un autre État membre au regard des dispositions du droit communautaire »<sup>(7)</sup>.*

Des décisions de justice en faveur de ressortissants communautaires demandant des prestations sociales ont confirmé depuis au moins le début des années 1990 que la présentation d'un titre de séjour ne pouvait pas être une condition exigée. À la fin des années 1990, des circulaires en ont pris acte. Elles précisent que tout justificatif attestant d'un droit au séjour au regard des règles communautaires est suffisant pour accéder aux prestations : par exemple, fiche de paie, promesse d'embauche ou contrat de travail pour un salarié ; inscription au registre du commerce pour un commerçant ; relevé de droits à pension d'un régime français pour un retraité ; carte d'étudiant ou attestation délivrée par l'université pour un étudiant, etc.

Exiger pour l'octroi d'un droit social la présentation d'un titre de séjour ou, ce qui revient au même, tout autre « papier » délivré par la préfecture, est une exigence contraire au droit communautaire, ce que confirme l'article 25 de la directive 2004/38 (cf. Annexe B).

**Attention :** *Cela n'implique pas que les ressortissants communautaires pourraient accéder aux prestations sociales sans aucune condition : ils doivent être résidents et bénéficiaire d'un droit au séjour. Il revient aux organismes de protection sociale de contrôler ces conditions.*

## **5. La vérification de la condition de droit au séjour est du ressort des organismes de protection sociale : pas de renvoi vers les préfectures**

Il revient aux caisses de protection sociale d'examiner les conditions d'attribution des prestations, parmi lesquelles figure la condition de droit au séjour.

Il est contraire au principe d'égalité de traitement et au droit communautaire de renvoyer le demandeur d'une prestation vers la préfecture pour qu'il obtienne au préalable un « papier » ou justificatif quelconque. Il semble pourtant que cette pratique soit devenue systématique dans plusieurs départements pour l'attribution du RMI, dans le but manifeste de dissuader ou retarder les demandes.

La jurisprudence communautaire condamne de telles pratiques. L'article 25 de la directive 2004/38 précise clairement que « *la possession d'une attestation d'enregistrement (...), d'un document attestant l'introduction d'une demande de carte de séjour (...) ou d'une carte de séjour (...) ne peut en aucun cas constituer une condition préalable à l'exercice d'un droit ou l'accomplissement d'une formalité administrative, la qualité de bénéficiaire des droits pouvant être attestée par tout autre moyen de preuve* » (cf. annexe B). Ainsi, l'attestation remise par la mairie lors de l'enregistrement d'un ressortissant communautaire (prévu à l'article L 121-2 du CESEDA) « *n'établit pas un droit au séjour. Sa possession ne peut en aucun cas constituer une condition préalable à l'exercice d'un droit ou à l'accomplissement d'une autre formalité administrative.* » (article R 121-5 du CESEDA).

(7) CJCE, 8 avr. 1976, aff. 48/75, Royer : Rec. CJCE 1976, p. 497, pt 31 et CJCE, 25 juill. 2002, aff. C-459/99, MRAX : Rec. CJCE 2002, I, p. 6591, pt 74.

Les caisses de protection sociale ne sont pas censées ignorer le droit et sont tenues d'évaluer elles-mêmes toutes les conditions d'octroi des prestations, parmi lesquelles figurent la condition de droit au séjour <sup>(8)</sup>.

L'enjeu majeur est donc de s'opposer à des pratiques de renvoi systématique vers la préfecture, au prétexte que les caisses de protection sociale se mettraient à considérer comme un « cas litigieux » toute demande d'un ressortissant communautaire inactif ! Une généralisation du renvoi vers les préfectures – contraire à la lettre et à l'esprit du droit communautaire – constituerait une régression considérable par rapport à ce qui avait été acquis depuis la fin des années 1990.

*(8) Une instruction ministérielle de 2005 concernant le RMI ne s'y trompe d'ailleurs pas : à aucun moment dans les instructions données aux CAF, il n'est suggéré ne serait-ce que de prendre contact avec les préfectures. Au contraire, la circulaire fournit des instructions précises dans un « référentiel méthodologique pour l'instruction des demandes » pour que les agents des CAF décident eux-mêmes de l'octroi ou non des prestations. La circulaire ministérielle CMU du 23 novembre 2007 préconise seulement en dernier recours « si l'intéressé peine à justifier son droit au séjour » de « lui conseiller de demander un titre de séjour à la préfecture ». La circulaire CNAF n° 2008-024 du 18 juin 2008 est également claire : « En l'absence de titre de séjour, la vérification des conditions de droit au séjour relève de la compétence des Caf. Il convient de signaler que les textes prévoient que les Caf ont la possibilité de demander le concours de la préfecture pour les cas litigieux ».*

## II. Comment déterminer si un ressortissant communautaire a droit aux prestations

Pour savoir si un ressortissant communautaire peut prétendre aux prestations, nous suggérons de procéder dans l'ordre suivant :

- s'il présente un titre de séjour, il a droit aux prestations (1)
- s'il s'agit d'un actif ou inactif qui bénéficie d'un droit au séjour, il a droit aux prestations (2)
- s'il perçoit ou a déjà perçu la prestation, il existe des possibilités de maintien ou prolongation des prestations (3)
- s'il fait partie des autres inactifs qui ne justifient pas de ressources suffisantes ou d'une assurance maladie, il n'est pas pour autant forcément exclu du droit aux prestations (4)

### 1. Un ressortissant communautaire qui présente un titre de séjour a droit aux prestations

Un ressortissant communautaire qui présente un titre de séjour a droit aux prestations quand bien même il n'aurait jamais formellement rempli ou ne remplirait plus les conditions d'un droit au séjour. La jurisprudence est catégorique sur ce point <sup>(9)</sup>. La circulaire CNAF n° 2008-024 du 18 juin 2008 sur le droit au séjour des communautaires rappelle que « *la simple présentation [d'un titre de séjour] suffit à justifier de la régularité de séjour* ». Pour autant, un ressortissant communautaire qui ne détient pas de titre de séjour peut parfaitement bénéficier d'un droit au séjour (partie I, 4) qui lui ouvre droit aux prestations.

### 2. Un ressortissant communautaire actif ou inactif qui bénéficie d'un droit au séjour a droit aux prestations

Parmi les ressortissants communautaires bénéficiant d'un droit au séjour, il convient de distinguer les situations. En effet, la plupart des actifs et inactifs bénéficiant d'un droit au séjour ont accès sans problème aux prestations sociales (2.1). Par contre, certains inactifs peuvent rencontrer des obstacles pour l'accès à certaines prestations sociales (2.2).

(9) Suite à l'arrêt *Trojani concernant un sans domicile fixe français qui demandait une prestation d'assistance en Belgique* (CJCE, 7 septembre 2004, aff. C-456/02, *Trojani*), la circulaire DGAS de mars 2005 sur le RMI (Note d'information n° DGAS/1C/2005/165 du 24 mars 2005 relative au droit au revenu minimum d'insertion des ressortissants de l'Union européenne et des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen) confirme d'ailleurs ce point : « La possession d'un titre de séjour permet de justifier de l'existence d'un droit au séjour ». Elle précise également : « si la possession d'un titre de séjour permet de justifier l'existence d'un droit au séjour, ce droit au séjour est indépendant de la possession d'un titre de séjour, qui n'est, sauf dans les cas précités [= dispositions transitoires pour les nouveaux entrants + membres de famille non communautaires d'un ressortissant communautaire], plus obligatoire ». En effet, « la délivrance d'un titre de séjour à un ressortissant d'un État membre doit être considérée non comme un acte constitutif de droits, mais comme un acte destiné à constater, de la part d'un État membre, la situation individuelle d'un ressortissant d'un autre État membre au regard des dispositions du droit communautaire » (voir dans le même sens CJCE, 8 avr. 1976, aff. 48/75, *Royer* ; Rec. CJCE 1976, p. 497, pt 31 et CJCE, 25 juill. 2002, aff. C-459/99, *MRAX* : Rec. CJCE 2002, I, p. 6591, pt 74).



## 2.1. Les situations d'actifs et d'inactifs qui ne posent aucun problème.

Les catégories suivantes de ressortissant communautaires ont droit, sans aucun problème, à toutes les prestations, à égalité avec les Français :

- les actifs <sup>(10)</sup>, c'est-à-dire les personnes exerçant une activité professionnelle ou se trouvant dans une situation assimilée (chômeurs indemnisés, incapacité de travail temporaire, etc.) permettant l'affiliation à l'assurance maladie.
- les inactifs ayant acquis un droit au séjour permanent (après 5 ans de résidence régulière voire moins dans certaines situations particulières)
- les inactifs n'exerçant plus d'activité salariée ou non salariée mais qui conservent la qualité de travailleur salarié ou non salarié
- les inactifs membres de la famille d'un actif communautaire ou membres de la famille du titulaire d'un droit au séjour permanent

Notons que, contrairement à des idées reçues, ces trois dernières catégories d'inactifs communautaires n'ont pas à justifier de conditions de ressources suffisantes et d'assurance maladie. Ils peuvent donc bénéficier de toutes les prestations y compris les prestations d'assistance de type « revenu minimum ».

Ces catégories de ressortissants communautaires correspondent à des situations pour lesquelles les conditions se trouvent précisées dans le CESEDA (articles L 121-1 et s., R 121-6 et s., R 122-1 et s.). En cas de doute, il convient de se référer au droit communautaire (voir les ressources sur le droit au séjour des ressortissants communautaires en annexe A).

## 2.2. Les autres inactifs (étudiants, retraités, autres) justifiant aujourd'hui de ressources suffisantes et d'une assurance maladie bénéficient d'un droit au séjour et ont droit aux prestations sociales à égalité avec les Français, mais sont confrontés en pratique à des obstacles.

Concernant les inactifs qui, au moment de la demande, ne justifient pas de ressources suffisantes et d'une assurance maladie mais qui, pour autant, ne sont pas forcément exclus des prestations, voir les points 3 et 4

**Attention :** *l'accès à l'assurance maladie nécessite d'avoir acquis un droit au séjour. Or le droit au séjour de certains inactifs est conditionné par la justification d'une assurance maladie. Pour autant, ces inactifs ne sont pas forcément exclus de l'accès à l'assurance maladie française sur critère de présence en France (CMU de base). Sur ce point, voir la rubrique spécifique C ci-dessous.*

(10) La notion d'actif (salarié ou non salarié) bien que non définie explicitement dans le traité de l'Union européenne, a été interprétée par la jurisprudence de manière très large en droit communautaire. Le travailleur salarié désigne toute personne qui (1) entreprend un travail réel et effectif, (2) sous la direction d'une autre personne, (3) pour lequel elle est rémunérée. Doit ainsi être considérée comme travailleur salarié, une personne qui travaille seulement 10 heures par semaine (CJCE, 13 juillet 1989, affaire 171/88, Rinner-Kühn REC [1989] p. 2743), qui est apprentie (CJCE, 21 novembre 1991, affaire C-27/91, Le Manoir, REC [1991] I-5531), et qui a une rémunération inférieure au revenu minimum vital fixé dans l'État membre d'accueil (CJCE, 3 juin 1986, affaire 139/85, Kempf [1986] p. 1741). Pour en savoir plus, il convient de se référer aux textes et guide sur le droit au séjour des ressortissants communautaires (voir « textes juridiques utiles » en annexe A).

Les inactifs (étudiants, retraités ou autres) qui ne détiennent pas de titre de séjour (II. 1), n'ont pas acquis un droit au séjour permanent ou n'ont pas conservé la qualité de travailleur (II. 2.1) bénéficient eux aussi d'un droit au séjour lorsqu'ils en remplissent les conditions, qui sont généralement des ressources suffisantes et une assurance maladie. Si ces deux conditions sont remplies, ils ont aussi droit aux prestations sociales.

Cependant, plusieurs obstacles peuvent leur être opposés.

D'une part, les caisses de protection sociale peuvent interpréter de manière restrictive les conditions de ressources ou d'assurance maladie, estimer qu'un ressortissant communautaire ne bénéficie pas d'un droit au séjour et refuser sur ce fondement les prestations sociales. Il convient donc de s'opposer aux interprétations restrictives et illégales de ces conditions (A).

D'autre part, certaines prestations d'assistance peuvent effectivement être refusées aux ressortissants communautaires disposant de ressources suffisantes, non pas parce qu'ils ne rempliraient pas les conditions de séjour, mais bien de par l'application même des règles générales d'attribution et de calcul de ces prestations (B).

Enfin, l'accès à l'assurance maladie française mérite un traitement particulier (C).

A. L'évaluation des conditions de ressources suffisantes et d'assurance maladie pour les inactifs : attention aux idées fausses et aux pratiques illégales des caisses de protection sociale

A.1. Les inactifs n'ont pas tous à justifier de conditions de ressources suffisantes et d'assurance maladie pour bénéficier d'un droit au séjour et d'un droit aux prestations sociales

Les inactifs qui n'ont pas à justifier de conditions de ressources ou d'assurance maladie pour bénéficier d'un droit au séjour et avoir accès à égalité avec les Français aux prestations (incluant l'assurance maladie) sont : les inactifs qui justifient d'un titre de séjour (II. 1) mais aussi les inactifs qui sans justifier d'un titre de séjour ont acquis un droit au séjour permanent ou ont conservé la qualité d'ancien travailleur (chômeurs, travailleurs en formation ou en incapacité temporaire et membres de famille qui n'ont plus de lien avec le travailleur communautaire suite à un décès ou un divorce). (II. 2.1).

Les instructions qui mettent tous les inactifs sur le même plan et exigent de tous qu'ils aient à remplir les conditions de ressources et d'assurance maladie sont illégales (telle la circulaire CNAF n° 2008-024 du 18 juin 2008).

A.2. Conditions de ressources pour le bénéfice du droit au séjour et conditions de ressources pour le calcul des prestations sociales : ces deux conditions sont totalement différentes

Les ressources prises en compte pour le droit au séjour et celles prises en compte pour calculer les prestations sociales sont deux choses totalement différentes. Dans les premières peuvent figurer bien plus d'éléments que dans les secondes. Les ressources prises en compte pour l'attribution des prestations correspondent, sauf exceptions, aux seuls revenus retenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu (c'est le cas, par exemple, des aides au logement et de la plupart des prestations familiales). Les ressources suffisantes au regard du droit au séjour des communautaires incluent les aides en nature ou en espèces fournies par des tiers alors que,

sauf exceptions, elles ne sont pas prises en compte pour l'attribution des prestations sociales sous conditions de ressources.

Cette différence peut être illustrée dans le cas des étudiants

Certaines caisses d'allocations familiales, telle la CAF de Paris, partant du fait qu'un étudiant communautaire a déclaré des ressources faibles voire nulles lors de sa demande d'aide au logement (ou de prestation familiale) en concluent que la condition de ressources suffisantes n'est pas remplie pour le bénéficiaire du droit au séjour et refusent en conséquence les prestations. Cette pratique est illégale. Comme de nombreux autres étudiants, cet étudiant peut être aidé par ses parents ou des proches, or, comme pour les étudiants français, les aides en espèces et en nature ainsi fournies ne sont pas prises en compte dans le calcul des aides au logement et n'ont pas à être déclarées pour la demande de prestation<sup>(11)</sup>. L'étudiant communautaire doit tout simplement être traité à égalité avec les étudiants français se trouvant dans la même situation.

### A.3. Conditions de ressources pour les inactifs (autres que les étudiants)

L'article 8 de la directive 2004/38 indique qu'un État ne peut pas fixer le montant des ressources qu'il considère comme suffisantes et précise : « dans tous les cas, ce montant n'est pas supérieur au niveau en dessous duquel les ressortissants de l'État d'accueil peuvent bénéficier d'une assistance sociale ni, lorsque ce critère ne peut s'appliquer, supérieur à la pension minimale de sécurité sociale versée par l'État membre d'accueil ». Cette condition de ressources sera donc forcément remplie pour une personne d'âge actif qui justifie de ressources (prises au sens large et incluant les aides en nature et en espèces provenant de tierces personnes) au moins égales au RMI (447,91 € par mois au 1<sup>er</sup> janvier 2008), et pour une personne âgée de 65 ans et plus qui justifie de ressources au moins égales au minimum vieillesse ou à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (628,10 € par mois au 1<sup>er</sup> janvier 2008). Toutefois, il s'agit là de montants indicatifs et non pas d'un seuil minimum de revenus, comme l'indique à tort la circulaire CNAF 2008-024 du 18 juin 2008. Aux termes de l'article 8 de la directive 2004/38 et de l'article R. 121-4 du CESEDA, même en cas de ressources inférieures à ces montants, une personne pourra remplir la condition de ressources suffisantes en fonction de sa situation personnelle qui doit être prise en compte. Ajoutons que les ressources peuvent provenir de tiers et que l'évaluation des ressources n'est pas limitée aux seules ressources personnelles<sup>(12)</sup>.

### A.4. Condition d'assurance maladie : tout type de couverture maladie permet de justifier que la condition d'assurance maladie est remplie

Le ressortissant communautaire doit justifier qu'il est couvert pour les prestations en nature prévues par l'assurance maladie (L 321-1 CSS) et l'assurance maternité (L 331-2 CSS).

(11) Rappel : pour justifier qu'il remplit la condition de séjour, il suffit qu'un étudiant communautaire déclare sur l'honneur qu'il dispose de ressources suffisantes (article 7. 1 c de la directive 2004/38 ; article R 121-12, 4° du CESEDA et circulaire du ministère de l'immigration en date du 12 octobre 2007).

(12) Rappelé par la CJCE (CJCE, 23 mars 2006, aff. C-408/03, Commission c/ Belgique) et la Cour administrative d'appel de Douai, (n° 07DA01750, 3 juin 2008). Voir également l'article R 121-4 du CESEDA.

Il peut s'agir :

- d'une **couverture maladie d'un régime français de sécurité sociale**, y compris la CMU de base. L'instruction fournie par la circulaire CNAF n° 2008-024 du 18 juin 2008 prétend que « la CMU n'est pas considérée comme une couverture maladie permettant d'établir le droit au séjour ». Elle en tire argument pour refuser le bénéfice des prestations familiales aux ressortissants communautaires bénéficiant de la CMU. Cette conclusion est sans fondement légal (voir C plus loin).
- d'une **couverture maladie d'un régime étranger de sécurité sociale**, notamment d'un autre État membre dans le cadre du règlement 1408/71 de coordination des régimes de sécurité sociale <sup>(13)</sup>.
- d'une **couverture maladie d'un assureur privé**.

**B.** Les inactifs qui remplissent les conditions de ressources et d'assurance maladie ont droit à toutes les prestations. Toutefois, des restrictions sont possibles pour les prestations de type « revenu minimum » en raison de l'application des règles propres à l'attribution de ces prestations

#### *B.1. Le cas particulier des revenus d'assistance de type « revenu minimum garanti »*

Comme les ressources de ces inactifs sont suffisantes au regard du droit au séjour, il est probable que, la plupart du temps, elles dépassent aussi les plafonds d'attribution des prestations d'assistance de type revenu minimum (RMI, API, AAH, minimum vieillesse). Ces prestations sont en effet destinées à des personnes n'ayant pas ou très peu de ressources. Il convient cependant d'examiner les situations au cas par cas, d'autant que le calcul des ressources diffère pour déterminer le droit au séjour et pour déterminer le droit aux prestations (voir ci-dessus, A 2). C'est ainsi qu'une personne d'âge actif (de moins de 65 ans) mais handicapée peut remplir la condition de ressources suffisantes au regard du séjour - cette dernière étant ainsi remplie en tout état de cause selon l'article 8 de la directive 2004/38 et l'article R 121-4 du CESEDA dès lors que les ressources sont au moins égales au RMI (voir ci-dessus A.3). Mais elle peut parfaitement être éligible à l'allocation aux adultes handicapés (AAH) puisque le plafond de l'AAH est supérieur à celui du RMI (628,10 € par mois depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008 contre 447,91 € par mois au 1<sup>er</sup> janvier 2008 pour une personne isolée). Ce raisonnement vaut également pour l'API (755,72 € par mois au 1<sup>er</sup> janvier 2008 pour un parent isolé avec un enfant à charge).

Rappelons encore que le bénéfice du droit au séjour est acquis, quelles que soient les ressources dont ils disposent, pour les inactifs qui justifient d'un titre de séjour (II. 1) et aussi pour ceux qui, sans justifier d'un titre de séjour, ont acquis un droit au séjour permanent ou ont conservé la qualité d'anciens travailleurs salariés ou non-salariés ou assimilés (II. 2.1).

*(13) Dans le cadre du règlement 1408/71 et de son règlement d'application (574/72) de nombreux ressortissants communautaires conservent la sécurité sociale de leur pays lorsqu'ils se rendent dans un autre pays de l'espace économique européen. Ainsi des ressortissants communautaires inactifs qui viennent s'installer en France peuvent être en possession d'un formulaire (en général E106) délivré par un autre État membre. Pour les soins délivrés en France, la caisse française se fait ensuite rembourser auprès du régime de cet État. Le formulaire attestant des droits est fixé pour une période décidée par l'État l'ayant délivré selon sa propre législation (par exemple, pour une personne quittant la France pour un autre pays européen, le maintien des droits à l'assurance maladie française est d'un an).*

### B.2. Un droit à toutes les autres prestations

Ces inactifs en situation régulière ont accès de plein droit aux autres prestations, dans les mêmes conditions qu'un Français se trouvant dans la même situation. C'est ainsi qu'ils ont accès aux prestations familiales et aux aides au logement même quand ces prestations sont servies sous condition de ressources. Un communautaire peut en effet parfaitement remplir la condition de ressources suffisantes au regard du droit au séjour mais disposer de ressources inférieures au plafond d'octroi des prestations sous condition de ressources. Les étudiants communautaires ont d'ailleurs toujours eu droit aux aides au logement, à égalité avec les étudiants français.

### C. Le cas particulier de l'accès à l'assurance maladie française

**Rappel** : les inactifs qui justifient d'un titre de séjour (II. 1), ou bien qui ont acquis un droit au séjour permanent ou conservé la qualité d'ancien travailleur (salarié ou non-salarié) bénéficient d'un droit au séjour quelle que soit la durée préalable de résidence en France et en conséquence ont aussi accès à l'assurance maladie française dans les conditions de droit commun.

Ici, nous considérons les autres inactifs qui bénéficient d'un droit au séjour parce qu'ils remplissent, au moment de leur demande de prestations, les conditions de ressources suffisantes et d'assurance maladie.

Ils ne peuvent pas être systématiquement exclus de la « CMU de base ». L'accès à l'assurance maladie sur critère de résidence stable et régulière (article L 380-1 du CSS), dite affiliation au titre de la « CMU de base », est une porte d'entrée au régime général destinée aux résidents non travailleurs. Cet accès est soumis au paiement d'une cotisation dont seules les personnes pauvres sont exemptées.

**L'inactif présent depuis moins de trois mois** n'a en principe pas droit à la CMU de base : d'abord et avant tout parce qu'il ne remplit pas la condition de stabilité de résidence exigée pour l'accès à la CMU de base (ancienneté de présence de trois mois), ensuite et secondairement parce que pour bénéficier d'un droit au séjour, et donc avoir droit à l'assurance maladie, il devrait déjà bénéficier d'une assurance maladie. Cette couverture maladie qui est exigée pour justifier du droit au séjour peut être de tout type (*cf.* A.4).

**L'inactif présent sur le territoire depuis plus de trois mois** qui a justifié de ressources suffisantes et d'une assurance maladie (régime français de sécurité sociale, régime étranger de sécurité sociale ou assurance privée, *cf.* A.4), c'est-à-dire qui remplit les conditions pour bénéficier d'un droit au séjour, peut, à partir du quatrième mois de résidence, demander la CMU de base sur critère de résidence stable et régulière car il en remplit alors toutes les conditions.

Cependant, il existe une exception prévue par l'article L 380-3 du code de la sécurité sociale, mais rarement rencontrée en pratique : le demandeur d'emploi communautaire entré en France pour chercher un emploi et inscrit à l'ANPE n'a pas droit à la CMU de base même s'il se maintient sur le territoire plus de trois mois (*cf.* I. 3.2).

Exemples de ressortissants communautaires inactifs en situation régulière et ayant droit à la CMU de base :

- l'inactif justifiant de ressources suffisantes et bénéficiant d'une assurance maladie privée remplit les conditions de droit au séjour. À partir du quatrième mois, il

remplit toutes les conditions pour obtenir la CMU de base (moyennant le paiement d'une cotisation).

– l'inactif justifiant de ressources suffisantes et couvert par l'assurance sociale du régime de sécurité sociale de son pays (ou d'un autre État membre de l'UE) dans le cadre du règlement 1408/71 de coordination des régimes de sécurité sociale, par exemple grâce à un formulaire E106 par lequel son État d'origine lui accorde une prolongation d'assurance maladie pour une certaine durée, remplit aussi les conditions de droit au séjour. À l'expiration du droit à l'assurance maladie du régime de sécurité sociale de son pays, l'article 13 § 2 f) du règlement 1408/71 impose au pays de résidence (la France en l'occurrence) d'assurer la relève en matière d'assurance maladie de la personne (annexe C) <sup>(14)</sup>. La personne concernée aura donc droit à la CMU de base à l'expiration de la couverture par le régime de son pays d'origine (moyennant le paiement d'une cotisation).

La circulaire ministérielle du 23 novembre 2007 relative à l'accès des ressortissants communautaires à la CMU qui prétend l'inaccessibilité de principe à la CMU de base est illégale sur ce point : refuser la CMU de base et renvoyer vers l'assurance privée les ressortissants communautaires inactifs qui remplissent toutes les conditions pour en bénéficier (trois mois de séjour avec ressources et couverture maladie) est contraire au droit communautaire. La circulaire revient en outre à traiter les ressortissants communautaires plus défavorablement que les non communautaires.

Le renvoi vers les assureurs privés pour la couverture maladie de base pose deux autres problèmes :

- cette solution n'est pas possible pour tous : les assureurs privés opèrent des sélections selon le « risque » en excluant notamment les personnes malades ou âgées ;
- cette solution, lucrative pour les assureurs privés, constitue en revanche un manque à gagner préjudiciable aux finances publiques françaises : la CMU de base est en effet versée moyennant le versement d'une cotisation (8 % pour tous les revenus supérieur au plafond qui est de 720 € par mois au 1<sup>er</sup> juillet 2008).

### **3. Un ressortissant communautaire qui perçoit ou a déjà perçu la prestation : des possibilités de maintien ou prolongation des droits**

L'administration (en l'occurrence l'organisme de protection sociale) qui a déjà reconnu antérieurement à un ressortissant communautaire le droit à la prestation lui a donc aussi reconnu *de facto* un droit de séjour, même si la personne ne répondait pas aux conditions pour en bénéficier. Quoi qu'il en soit, l'administration est liée par sa décision passée dès lors qu'il s'agit de décider du maintien ou du renouvellement de la prestation et celle-ci doit continuer à être versée.

Ce raisonnement, défendu par les spécialistes du droit communautaire, est dans la lignée de l'arrêt *Trojani* (cf. référence de l'arrêt Annexe A. I) qui établit le principe suivant : dès lors qu'un citoyen de l'Union a séjourné légalement dans l'État membre d'accueil pendant une certaine période, il peut invoquer le droit à un traitement sans discrimination en raison de la nationalité fondé sur l'article 12 du Traité CE. Mais ce raisonnement est aussi admis par l'administration française elle-même dans la circu-

(14) Le professeur Jean-Philippe Lhernould présente ce point dans son article « Les Européens et la CMU après la circulaire du 23 novembre 2007 », *Droit Social*, février 2008

laire ministérielle du 23 novembre 2007 sur la CMU. Cette circulaire précise que le communautaire qui s'est vu attribuer la CMU de base à tort parce qu'il ne répondait pas aux conditions pour bénéficier du séjour doit néanmoins se la voir renouveler :

*« Certains ressortissants communautaires inactifs se sont vus attribuer la CMU conformément [aux instructions données] bien que ceux-ci auraient dû détenir une couverture médicale préalablement à leur installation en France :*

*En effet, en ce qui concerne les ressortissants communautaires qui, en contradiction avec le droit en vigueur, ont bénéficié de la CMU de base à un moment où la question de la régularité de leur séjour était considérée comme a priori résolue, revenir sur cette affiliation reviendrait à remettre en cause un droit au séjour qui leur a été de facto reconnu.*

*Les CPAM devront, dans un premier temps, examiner les situations de ces personnes afin de déterminer s'ils [ne peuvent pas être couverts à un autre titre : droit de résident permanent en France, pensionné d'un régime de retraite français, pensionné d'un autre État membre].*

*Lorsque cet examen au cas par cas, ne permet pas l'octroi d'une couverture médicale, les personnes concernées **seront maintenues** à l'assurance maladie française via la CMU de base. (...) » <sup>(15)</sup>*

#### **Ce raisonnement qui vaut pour la CMU vaut aussi pour les autres prestations sociales.**

La circulaire CNAF n° 2008-024 du 18 juin 2008 admet ce principe de maintien des droits mais en fait une application beaucoup plus limitée que la circulaire CMU du 23 novembre 2007 :

- dans le cas d'un ressortissant communautaire entré en France comme inactif (ou un membre de sa famille) et ayant bénéficié à ce titre d'un droit au séjour (ayant répondu aux conditions pour bénéficier d'un droit au séjour), la circulaire préconise de maintenir les prestations pour une durée égale à la durée pendant laquelle ce communautaire a bénéficié dans le passé d'un droit au séjour (Annexe F).
- pour les autres situations (en particulier, le ressortissant communautaire entré en France comme actif), la circulaire préconise, dans le cas où le maintien du droit au séjour de ce ressortissant serait limité, d'aligner la durée du maintien des droits aux prestations familiales sur celle du maintien du droit au séjour (Annexe F).

Ces limitations posées par la circulaire CNAF au maintien et au renouvellement des droits sociaux sont évidemment contestables.

#### **4. Les autres inactifs qui ne justifient pas de ressources suffisantes ou d'une assurance maladie ne sont pas forcément exclus du droit aux prestations**

Les autres inactifs qui ne détiennent pas de titre de séjour (cf. II. 1), qui n'ont ni acquis un droit au séjour permanent, ni conservé la qualité de travailleur (cf. II. 2.1) et qui ne justifient pas de ressources suffisantes ou d'une couverture maladie au moment où

<sup>(15)</sup> Extrait de la circulaire ministérielle n° DSS/DACI/2007/418 du 23 novembre 2007 relative au bénéfice de la couverture maladie universelle de base (CMU) et de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUc) des ressortissants de l'Union Européenne, de l'Espace économique européen et de la Suisse résidant ou souhaitant résider en France en tant qu'inactifs, étudiants ou demandeurs d'emploi : [www.securite-sociale.fr/comprendre/europe/europe/0711123\\_circ\\_dss\\_cmu\\_ue.pdf](http://www.securite-sociale.fr/comprendre/europe/europe/0711123_circ_dss_cmu_ue.pdf)

ils demandent une prestation (cf. II. 2.2), peuvent néanmoins y avoir droit, en particulier s'ils sont en mesure de justifier avoir bénéficié dans le passé d'un droit au séjour.

#### **4.1 Un ressortissant communautaire n'ayant jamais rempli les conditions exigées pour bénéficier d'un droit au séjour est a priori exclu des prestations sociales conditionnées à la régularité du séjour.**

Un ressortissant communautaire qui ne dispose pas d'un titre de séjour (II. 1) et qui n'a jamais – ni antérieurement, ni au moment où il demande les prestations – rempli les conditions exigées pour bénéficier d'un droit au séjour, n'a a priori pas droit aux prestations [à vérifier cependant s'il ne pourrait pas bénéficier d'un maintien ou prolongation de droits qui lui auraient été ouverts antérieurement, cf. II. 3].

Le seul effet du temps qui passe ne permet pas au ressortissant communautaire d'acquérir un droit au séjour, comme ne manquent pas de le rappeler les circulaires existantes. <sup>(16)</sup>

Ce ressortissant a néanmoins droit aux prestations non soumises à une condition de régularité de séjour en droit français (cf. I. 3.1)

#### **4.2 Un ressortissant communautaire aujourd'hui inactif qui a rempli dans le passé les conditions pour bénéficier d'un droit au séjour (comme actif ou inactif), qui n'a pas encore acquis un droit au séjour permanent mais qui n'en remplit plus les conditions, en particulier des ressources suffisantes et une assurance maladie, peut dans certains cas bénéficier des prestations sociales.**

Le ressortissant communautaire inactif qui a rempli dans le passé les conditions exigées pour acquérir un droit au séjour mais qui ne rempli(rai)t plus aujourd'hui les conditions de son acquisition (notamment la condition de ressources suffisantes) ne peut pas être d'emblée exclu des prestations.

Les personnes concernées peuvent être des inactifs qui avaient acquis un droit au séjour en tant qu'étudiant, retraité ou autre inactif, mais aussi des membres de famille ou d'anciens salariés ou non salariés n'ayant pas conservé la qualité de travailleur.

Déterminer le droit aux prestations n'est pas simple. Les règles sont complexes car elles reposent sur des textes peu clairs et sur la jurisprudence de la CJCE. Le lecteur devra donc excuser la difficulté de la démonstration que nous nous efforçons de ren-

*(16) La circulaire DGAS de mars 2005 sur le RMI indique que « le maintien de l'intéressé [= ressortissant communautaire qui s'installe sur le territoire français alors qu'il est dépourvu de ressources suffisantes] sur le territoire, même pendant une longue durée, ne saurait lui permettre d'acquérir, par le seul effet du temps qui passe, un droit au séjour qu'il n'avait pas lors de son entrée ». Dans son « référentiel méthodologique pour l'instruction des demandes », la circulaire précise comment déterminer le droit en cas d'absence de titre de séjour dans la situation précitée : « la personne n'a jamais disposé, depuis son installation sur le territoire, de ressources lui garantissant son autonomie ni d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques. Le maintien de l'intéressé, même pendant une longue durée, sur le territoire, ne saurait lui permettre d'acquérir, par le seul effet du temps qui passe, un droit au séjour qu'il n'avait pas lors de son entrée. Le RMI lui sera donc refusé, qu'il soit demandé dès son arrivée ou seulement dans un second temps. »*

*La circulaire CMU du 23 novembre 2007 : « La personne n'a jamais disposé, depuis son installation sur le territoire, de ressources lui garantissant son autonomie ni d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques. Le maintien de l'intéressé sur le territoire ne saurait lui faire acquérir le droit qu'il n'avait pas lors de son installation. La CMU de base ainsi que, le cas échéant, la CMUc, doivent lui être refusées ».*



dre la plus claire possible. En italique ci-après nous présentons un résumé de ce qu'il faut retenir, avant de revenir ensuite aux explications plus complètes et plus longues.

### Ce qu'il faut retenir en quelques mots...

Le communautaire qui a rempli, au cours d'un séjour antérieur en France, les conditions d'acquisition du droit de séjour (matérialisé ou non par un titre) au regard du droit communautaire (comme salarié, étudiant, retraité, inactif, membre de famille...), ne peut se voir refuser d'emblée des prestations sociales, au seul motif qu'il ne remplit plus les conditions (de ressources par exemple) qui lui avaient permis d'acquérir ce droit.

Contrairement à une pratique trop fréquente, on ne doit pas s'en tenir uniquement à sa nouvelle situation. Avant d'opposer un refus, l'administration doit apprécier au préalable et de façon proportionnée les conséquences de son refus au regard de divers critères tels que :

- la durée prévisible de ses difficultés financières,
- sa situation personnelle : attaches en France, etc...
- les accidents de la vie qui expliquent sa situation de besoin,
- la durée de son séjour antérieur.

En effet, les prestations (prestations familiales, RMI, minimum vieillesse, AAH, etc.) devront lui être accordées notamment :

- s'il réside en France depuis un certain temps (la CJCE a ainsi reconnu à un étudiant français le droit au revenu minimum belge à l'issue d'un séjour pour études de trois ans en Belgique),
- s'il y a des attaches,
- ou encore si sa situation d'insuffisance de ressources (et par voie de conséquence sa demande de prestation) est consécutive à un accident de la vie.

Les accidents de la vie peuvent être :

- de nature familiale, tels que la séparation, le divorce, un décès...
- ou d'une autre nature : accidents de la route, dégradation de l'état de santé, accidents et aléas professionnels,

et plus généralement tout changement défavorable entraînant une baisse des revenus qui ont pu conduire à demander une prestation ou une couverture sociale.

Une lecture restrictive des textes, liant strictement le droit au séjour à la permanence des conditions de son acquisition ne peut être admise. La CJCE d'abord, la directive 2004/38 (considérant 16) ensuite, s'y opposent. On ne peut refuser systématiquement le droit au séjour et donc aux prestations, y compris d'assistance, à un ressortissant communautaire qui a bénéficié dans le passé d'un droit au séjour (sur les conditions du droit au séjour, voir II 2) mais qui ne remplirait plus par la suite les conditions de son acquisition que ce soit en raison de ressources insuffisantes ou de défaut d'assurance maladie.

**L'organisme de protection sociale doit effectuer un examen au cas par cas** pour déterminer si la personne qui sollicite une prestation constitue, selon les termes de la directive 2004/38, « *une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil* ». Dans ce cas, le droit au séjour et aux prestations pourra lui être refusé. Inversement, **si la charge pour le système d'assistance sociale ne**

**peut être considérée comme déraisonnable, les prestations doivent être accordées.** L'examen au cas par cas doit être proportionné. Il devrait aussi être bienveillant.

Pour cet examen, deux méthodes existent, pas forcément contradictoires et même supposées mener à la même décision :

- l'une est tirée de la lettre même de la directive 2004/38, de la jurisprudence CJCE, reprises partiellement dans l'article R 121-4 du CESEDA (A)
- l'autre – sans doute plus facile d'application – a été développée dans des circulaires de l'administration française (B)

**A.** La méthode d'évaluation du « caractère déraisonnable de la charge » selon la directive 2004/38

*« Afin de déterminer si le bénéficiaire constitue une charge déraisonnable pour son système d'assistance sociale (...) l'État doit examiner s'il s'agit de difficultés d'ordre temporaire et prendre en compte la durée du séjour, la situation personnelle et le montant de l'aide accordée »* (directive 2004/38, considérant 16 – cf. annexe B).

Ces quatre critères énumérés par la directive – difficultés d'ordre temporaire, durée du séjour, situation personnelle, montant de l'aide – proviennent de la jurisprudence de la CJCE. Pour juger du caractère déraisonnable ou non de la charge, ces critères doivent être examinés de manière conjointe et proportionnée. Cet examen est d'autant plus difficile que ces critères sont vagues. Pour tenter de comprendre leur portée, il est préférable de se référer aux rares jurisprudences existantes.

#### A.1. « Difficultés d'ordre temporaire »

Ce critère vient notamment d'un arrêt de la Cour de Luxembourg (*Grzelczyk* – Cf référence IV. 1) portant sur un étudiant français qui avait terminé ses études en Belgique, et qui demandait le minimum, l'équivalent belge du RMI. La CJCE a estimé que l'argument de la charge déraisonnable ne pouvait pas lui être opposé parce que « *les difficultés que rencontre le bénéficiaire du droit de séjour sont d'ordre temporaire* ». Le revenu minimum devait lui être accordé à égalité avec les ressortissants belges.

Inversement, pour une personne âgée ou handicapée demandant une prestation d'assistance (RMI, minimum vieillesse, AAH, etc.), il est à craindre que ses difficultés ne seront pas considérées comme temporaires, ce qui constituera un facteur défavorable dans l'examen de sa demande puisque sa situation est peu susceptible de s'améliorer. Mais, dans ce cas, les autres critères (situation personnelle, familiale, durée antérieure du séjour, situation consécutive à un accident de vie) doivent être pris en compte et peuvent venir contrebalancer ce facteur défavorable.

#### A.2. « Durée du séjour antérieur »

La CJCE a indiqué à plusieurs reprises que la durée du séjour antérieur ou le degré d'intégration dans la société devait être pris en compte. Dans l'arrêt *Trojani* (cf. référence IV. 1), elle précise que « *un citoyen de l'Union économiquement non actif peut invoquer l'article 12 CE [égalité de traitement] dès lors qu'il a séjourné légalement dans l'État membre d'accueil pendant une certaine période* ». Dans l'arrêt *Grzelczyk* déjà cité, l'étudiant français ayant terminé ses études en Belgique qui demandait le revenu minimum belge, justifiait ainsi de trois années de résidence préalable en Belgique.

Cependant, la jurisprudence de la Cour de justice ne permet pas de tirer une conclusion claire et précise, notamment sur la durée de séjour exigible.

Un autre arrêt (*Bidar* – Cf référence IV. 1) portant toutefois non pas sur des prestations de protection sociale mais sur des aides aux étudiants précise qu'un étudiant « ayant démontré un **certain degré d'intégration** dans la société » doit bénéficier de l'égalité de traitement, et que « l'existence d'un certain degré d'intégration peut être considérée comme établie par la constatation selon laquelle l'étudiant en cause a, **pendant une certaine période**, séjourné dans l'État membre d'accueil ». En l'espèce, la CJCE a considéré qu'une durée de trois années de résidence préalable pour accorder un prêt étudiant n'était pas une exigence excessive. L'article 24 § 2 de la directive 2004/38 a autorisé une dérogation à l'égalité de traitement en matière de bourses et de prêts aux étudiants durant les cinq premières années de séjour<sup>(17)</sup>. La France applique cette restriction aux étudiants selon les modalités indiquées dans l'encadré suivant.

### Le cas particulier de l'accès aux bourses d'étude pour les étudiants

Les étudiants étrangers possédant la nationalité de l'un des États membres de l'Union Européenne ou d'un autre État partie à l'Espace économique européen ont droit aux bourses, à égalité avec les Français. Ils doivent toutefois remplir l'une des conditions suivantes :

- avoir précédemment occupé un emploi permanent en France, à temps plein ou à temps partiel. L'activité devait être réelle et effective et avoir été exercée en qualité de salarié ou de non salarié ;
- justifier que l'un des parents ou tuteur légal a perçu des revenus en France.

Cette condition de détention de la qualité de travailleur communautaire ou d'enfant de travailleur communautaire n'est pas exigée pour l'étudiant qui atteste d'un certain degré d'intégration dans la société française. Le degré d'intégration est apprécié notamment au vu de la durée du séjour, de la scolarité suivie en France ou encore des liens familiaux en France.

Cette condition n'est pas exigée, en tout état de cause, si l'étudiant justifie de 5 ans de résidence régulière ininterrompue en France, cas dans lequel il acquiert un droit au séjour permanent.

### A.3. « Situation personnelle »

Ce critère est très vaste. La jurisprudence CJCE est à ce jour muette sur ce critère en cas de demande de prestations sociales. Par analogie avec les éléments de situation personnelle pris en considération lors d'un éloignement pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique (article 28 de la directive 2004/38), on pourrait en déduire qu'il faille tenir compte des éléments suivants : l'âge, l'état de santé, la situation familiale et économique, l'intégration sociale et culturelle dans l'Etat membre d'accueil et l'intensité de ses liens avec son pays d'origine. La façon de prendre en compte certains de ces éléments est compréhensible : devraient jouer favorablement, pour le ressortissant communautaire, des liens familiaux importants dans le

(17) « Par dérogation au paragraphe 1, l'État membre d'accueil n'est pas (...) tenu, avant l'acquisition du droit au séjour permanent, d'octroyer des aides d'entretien aux études, y compris pour la formation professionnelle, sous la forme de bourses d'études ou de prêts, à des personnes autres que les travailleurs salariés, les travailleurs non salariés, les personnes qui gardent ce statut, ou les membres de leur famille. »

pays d'accueil, une intégration sociale et culturelle importante dans ce pays, une faible intensité de liens avec le pays d'origine. Mais dans quel sens devraient jouer des critères tels que l'âge, l'état de santé, la situation économique ?

#### A.4. « Montant de l'aide accordée »

Ce dernier critère est également très imprécis. Il doit sans doute être rattaché au premier critère relatif au caractère temporaire des difficultés, donc de la durée prévisible de versement de la prestation et de la charge totale prévisible imposée à l'État d'accueil.

#### B. La méthode préconisée par l'administration française : la « théorie » de l'accident de vie

L'administration a développé une « théorie » de l'accident de vie pour apprécier le caractère déraisonnable ou non de la charge imposée à l'Etat pour l'attribution de prestations sociales à des inactifs. Cette notion d'accident de vie est développée de manière assez convergente dans deux circulaires, l'une relative au RMI, l'autre à la CMU (annexes E). Pour un ressortissant communautaire qui a rempli dans le passé les conditions d'un droit au séjour (pour un inactif, des ressources suffisantes et une couverture maladie) mais qui, suite à un « accident de la vie », ne remplit plus ces conditions, la charge ne pourra être considérée comme déraisonnable. Les droits pourront alors lui être accordés.

Cette solution vaut d'abord pour les accidents de vie « familiaux » : divorce, séparation, décès. Par exemple, un couple de retraités allemands est venu s'installer en France et remplissait les conditions exigées (notamment des ressources suffisantes). Quelques années après, le mari décède et l'épouse se retrouve avec très peu de revenus. Sa demande de prestation d'assistance devra être acceptée.

La solution doit aussi valoir pour toute situation ayant évolué défavorablement par exemple en raison d'une dégradation de l'état de santé, d'un handicap nouveau, d'un accident de la route, d'accidents et aléas professionnels, etc.

La circulaire sur le RMI mentionne que la perte d'emploi est bien un accident de vie (annexe E). Plus généralement, une baisse de revenu doit en soi être considérée comme un accident de la vie. <sup>(18)</sup>

La circulaire CMU indique que le refus d'assurance (par un assureur privé) en cas de maladie grave et non prévisible doit aussi être considéré comme un accident de vie (annexe E). La circulaire CMU restreint cependant l'accident de vie à un événement qui doit être « indépendant de la volonté de l'intéressé », et considère que la situation d'absence de couverture maladie en l'occurrence ne doit pas avoir été le résultat d'un acte volontaire de l'intéressé. Cette restriction ne peut cependant pas justifier l'interprétation illégale selon laquelle aucun communautaire inactif ne peut accéder à la CMU de base (cf. II. 2.2)

(18) La CJCE précise à propos du droit au séjour d'un inactif dont les ressources suffisantes ne sont garanties que par l'engagement d'une tierce personne que « la perte de ressources suffisantes est toujours un risque latent, que celles-ci soient personnelles ou qu'elles proviennent d'une tierce personne, et ce alors même que cette dernière se serait engagée à soutenir financièrement le titulaire du droit de séjour » (CJCE, 23 mars 2006, aff. C-408/03, Commission c/ Belgique, pt 47).

### III. Contester les refus

Toute décision de refus d'une prestation (ouverture de droit, service de la prestation) peut être contestée. Les recours en matière de protection sociale sont en général relativement simples. Les instances concernées sont d'un accès aisé, un avocat n'est pas nécessaire, mais elles diffèrent selon le type de prestation concerné :

- En matière de sécurité sociale (assurance maladie, CMU de base, pensions d'invalidité, assurance vieillesse, allocation de solidarité aux personnes âgées, prestations familiales, aides au logement, etc.), le recours doit être adressé à la Commission de recours amiable (CRA) de la caisse de sécurité sociale concernée (CPAM, CAF, CRAM, CNAV, MSA, etc.). En cas de rejet du recours par la CRA, un recours contentieux contre la décision de la CRA doit être alors introduit auprès du tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS) à la même adresse que le tribunal de grande instance du département.
- En matière d'aide sociale légale (RMI, aide sociale aux personnes âgées, aide sociale aux personnes handicapées, aide médicale d'Etat, etc.), le recours s'effectue auprès de la Commission départementale d'aide sociale.
- En matière d'aide sociale à l'enfance et d'aide sociale « extra-légale » (prestations facultatives des collectivités locales), le recours s'effectue auprès du tribunal administratif.
- Pour le futur RSA (appelé à remplacer le RMI et l'API), le projet de loi généralisant le RSA prévoit que le recours contentieux s'effectuera auprès du tribunal administratif, mais devra être précédé d'un recours administratif auprès du président du conseil général.

Dans son recours, il est recommandé de demander au juge d'appliquer la jurisprudence de la CJCE si celle-ci a déjà eu à se prononcer sur la question soulevée, ou, sinon, de surseoir à statuer en vue de poser une question préjudicielle à la CJCE. En effet, cette dernière est seule compétente pour statuer sur l'interprétation du droit communautaire. Toute juridiction nationale, même de première instance, peut saisir la CJCE d'une question de droit communautaire, dont la réponse s'avère nécessaire à la solution du litige. Trop peu le font en France.

En cas de refus d'un droit à un ressortissant communautaire, il est vivement recommandé d'adresser également une plainte (simple lettre qui mettra l'accent sur le caractère discriminatoire du refus) auprès des instances suivantes :

- la Commission des Communautés européennes, rue de la Loi 200, B-1049 Bruxelles (voir modèle de plainte sur le site du gisti<sup>(19)</sup>). Il est également recommandé d'informer le service en charge des droits des citoyens européens (JLS-CITIZENSHIP@ec.europa.eu)
- la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE). 11 rue Saint George, 75009 Paris ([www.halde.fr](http://www.halde.fr))

(19) [www.gisti.org/spip.php?article1259](http://www.gisti.org/spip.php?article1259)

# Textes juridiques utiles

## Annexe A

Les références précises des textes cités dans les annexes B à F (avec les liens internet pour y avoir accès) sont données dans la présente annexe.

### 1. Droit communautaire

► **Directive 2004/38/CE** du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres :

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2004/L\\_229/L\\_22920040629froo350048.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2004/L_229/L_22920040629froo350048.pdf)  
(des extraits de cette directive sont reproduits en annexe B)

► **Règlements communautaires concernant la coordination des régimes de sécurité sociale**

– Présentation et synthèse : [www.cleiss.fr/docs/textes/rgt\\_index.html](http://www.cleiss.fr/docs/textes/rgt_index.html)

– Règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté : [www.cleiss.fr/docs/textes/1408-71/index.html](http://www.cleiss.fr/docs/textes/1408-71/index.html)

– Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale [quand un autre règlement d'application sera adopté, ce règlement remplacera le règlement n° 1408/71] :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:166:0001:01:FR:HTML>  
(des extraits de ces deux règlements sont reproduits en annexe C)

► **Jurisprudence de la CJCE** (<http://eur-lex.europa.eu>)

– Arrêt *Grzelczyk*, CJCE 20 septembre 2001, aff. C-184/99 (RJS 2002 p.14, note F. Kessler ; RTDE 2003 p.561, note F. David ; Dr. soc. 2001 p.1103, note J.-Ph. Lhernould ; RAE 2002 p.775, note A. Iliopoulou)

– Arrêt *Trojani*, CJCE, 7 septembre 2004, aff. C-456/02.

– Arrêt *Bidar*, CJCE, 15 mars 2005, aff. C-209/03.

### 2. Droit français

► **Codes** (accessibles sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr))

– Code de la sécurité sociale (CSS)

– Code de l'action sociale et des familles (CASF)

(des extraits du CSS et du CASF pour ce qui concerne l'AAH, le RMI, la CMU et l'API sont reproduits en annexe D)

– Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) : articles L 121-1 et suivants, R 121-6 et suivants., R 122-1 et suivants.

[www.gisti.org/IMG/pdf/ceseda\\_modif.pdf](http://www.gisti.org/IMG/pdf/ceseda_modif.pdf)

### > Circulaires de l'administration

- Circulaire ministérielle n° DSS/DACI/2007/418 du 23 novembre 2007 relative au bénéfice de la couverture maladie universelle de base (CMU) et de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUc) des ressortissants de l'Union Européenne, de l'Espace économique européen et de la Suisse résidant ou souhaitant résider en France en tant qu'inactifs, étudiants ou demandeurs d'emploi. [www.securite-sociale.fr/comprendre/europe/europe/0711123\\_circ\\_dss\\_cmu\\_ue.pdf](http://www.securite-sociale.fr/comprendre/europe/europe/0711123_circ_dss_cmu_ue.pdf)
- Note d'information DGAS/1C/2005/165 du 24 mars 2005 relative au droit au revenu minimum d'insertion des ressortissants de l'Union européenne et des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen – NOR : SAN/A/0530111/N [www.sante.gouv.fr/adm/dagpb/bo/2005/05-04/a0040046.htm](http://www.sante.gouv.fr/adm/dagpb/bo/2005/05-04/a0040046.htm)
- Circulaire CNAF n° 2008-024 du 18 juin 2008 sur le droit au séjour des ressortissants communautaires.  
(des extraits de cette circulaire CNAF sont reproduits en annexe F)

## 3. Autres ressources

### > Sur le droit au séjour des ressortissants communautaires

- Gisti, *Les étrangers et le droit communautaire*, Cahier juridique, décembre 2006.
- Denis Martin, *Libre circulation des citoyens de l'Union*, Fasc 186, Jurisclasseur Europe Traité, LexisNexis, novembre 2007.

### > Sur la protection sociale des ressortissants communautaires

- Jean-Philippe Lhernould, « *Les Européens et la CMU après la circulaire du 23 novembre 2007* », Droit Social, février 2008.
- Francis Kessler et Jean-Philippe Lhernould, *Code annoté européen de protection sociale*, éd. Revue Fiduciaire, 3<sup>ème</sup> éd., 2005.

# Extraits de la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit au séjour des citoyens de l'Union

(...)

considérant

(10) Il convient cependant d'éviter que les personnes exerçant leur droit de séjour ne deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil pendant une première période de séjour. L'exercice du droit de séjour des citoyens de l'Union et des membres de leur famille, pour des périodes supérieures à trois mois, devrait, dès lors, rester soumis à certaines conditions.

(11) Le droit fondamental et personnel de séjour dans un autre État membre est conféré directement aux citoyens de l'Union par le traité et ne dépend pas de l'accomplissement de procédures administratives.

(16) Les bénéficiaires du droit de séjour ne devraient pas faire l'objet de mesures d'éloignement aussi longtemps qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil. En conséquence, une mesure d'éloignement ne peut pas être la conséquence automatique du recours à l'assistance sociale. L'État membre d'accueil devrait examiner si, dans ce cas, il s'agit de difficultés d'ordre temporaire et prendre en compte la durée du séjour, la situation personnelle et le montant de l'aide accordée, afin de déterminer si le bénéficiaire constitue une charge déraisonnable pour son système d'assistance sociale et de procéder, le cas échéant à son éloignement. En aucun cas, une mesure d'éloignement ne devrait être arrêtée à l'encontre de travailleurs salariés, de non salariés ou de demandeurs d'emploi tels que définis par la Cour de justice, si ce n'est pour des raisons d'ordre public et de sécurité publique

(20) En vertu de l'interdiction des discriminations fondées sur la nationalité, chaque citoyen de l'Union et les membres de sa famille séjournant dans un État membre sur la base de la présente directive devraient bénéficier, dans cet État membre, de l'égalité de traitement avec ses ressortissants dans les domaines d'application du traité, sous réserve des dispositions spécifiques figurant expressément dans le traité et le droit dérivé.

(21) Toutefois, l'État membre d'accueil devrait être libre de déterminer s'il entend accorder aux personnes autres que celles qui exercent une activité salariée ou non salariée, celles qui conservent ce statut et les membres de leur famille des prestations d'assistance sociale au cours des trois premiers mois de séjour, ou de périodes plus longues en faveur des demandeurs d'emploi, ou des bourses d'entretien pour les études, y compris la formation professionnelle, avant l'acquisition du droit au séjour permanent.

(...)

## Article 7

### Droit de séjour de plus de trois mois

1. Tout citoyen de l'Union a le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une durée de plus de trois mois :



- a) s'il est un travailleur salarié ou non salarié dans l'État membre d'accueil ; ou
  - b) s'il dispose, pour lui et pour les membres de sa famille, de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil au cours de son séjour, et d'une assurance maladie complète dans l'État membre d'accueil ; ou,
  - c) – s'il est inscrit dans un établissement privé ou public, agréé ou financé par l'État membre d'accueil sur la base de sa législation ou de sa pratique administrative, pour y suivre à titre principal des études, y compris une formation professionnelle et – s'il dispose d'une assurance maladie complète dans l'État membre d'accueil et garantit à l'autorité nationale compétente, par le biais d'une déclaration ou par tout autre moyen équivalent de son choix, qu'il dispose de ressources suffisantes pour lui-même et pour les membres de sa famille afin d'éviter de devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil au cours de leur période de séjour ; ou
  - d) si c'est un membre de la famille accompagnant ou rejoignant un citoyen de l'Union qui lui-même satisfait aux conditions énoncées aux points a), b) ou c).
2. Le droit de séjour prévu au paragraphe 1<sup>er</sup> s'étend aux membres de la famille n'ayant pas la nationalité d'un État membre lorsqu'ils accompagnent ou rejoignent dans l'État membre d'accueil le citoyen de l'Union, pour autant que ce dernier satisfasse aux conditions énoncées au paragraphe 1, points a), b) ou c).
3. Aux fins du paragraphe 1, point a), le citoyen de l'Union qui n'exerce plus d'activité salariée ou non salariée conserve la qualité de travailleur salarié ou de non salarié dans les cas suivants :
- a) s'il a été frappé par une incapacité de travail temporaire résultant d'une maladie ou d'un accident ;
  - b) s'il se trouve en chômage involontaire dûment constaté après avoir été employé pendant plus d'un an et s'est fait enregistrer en qualité de demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi compétent ;
  - c) s'il se trouve en chômage involontaire dûment constaté à la fin de son contrat de travail à durée déterminée inférieure à un an ou après avoir été involontairement au chômage pendant les douze premiers mois et s'est fait enregistrer en qualité de demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi compétent ; dans ce cas, il conserve le statut de travailleur pendant au moins six mois ;
  - d) s'il entreprend une formation professionnelle. À moins que l'intéressé ne se trouve en situation de chômage involontaire, le maintien de la qualité de travailleur suppose qu'il existe une relation entre la formation et l'activité professionnelle antérieure.
4. Par dérogation au paragraphe 1, point d) et au paragraphe 2 ci-dessus, seul le conjoint, le partenaire enregistré au sens de l'article 2, paragraphe 2, point b) et les enfants à charge bénéficient du droit de séjour en tant que membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui remplit les conditions énoncées au paragraphe 1, point c). L'article 3, paragraphe 1 s'applique à ses ascendants directs à charge et à ceux de son conjoint ou partenaire enregistré.

## Article 8

### (...) (ressources suffisantes)

4. Les États membres ne peuvent pas fixer le montant des ressources qu'ils considèrent comme suffisantes, mais ils doivent tenir compte de la situation personnelle de la per-

sonne concernée. Dans tous les cas, ce montant n'est pas supérieur au niveau en dessous duquel les ressortissants de l'État d'accueil peuvent bénéficier d'une assistance sociale ni, lorsque ce critère ne peut s'appliquer, supérieur à la pension minimale de sécurité sociale versée par l'État membre d'accueil.

(...)

## **Article 24**

### **Égalité de traitement**

1. Sous réserve des dispositions spécifiques expressément prévues par le traité et le droit dérivé, tout citoyen de l'Union qui séjourne sur le territoire de l'État membre d'accueil en vertu de la présente directive bénéficie de l'égalité de traitement avec les ressortissants de cet État membre dans le domaine d'application du traité. Le bénéfice de ce droit s'étend aux membres de la famille, qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui bénéficient du droit de séjour ou du droit au séjour permanent.

2. Par dérogation au paragraphe 1, l'État membre d'accueil n'est pas obligé d'accorder le droit à une prestation d'assistance sociale pendant les trois premiers mois de séjour ou, le cas échéant, pendant la période plus longue prévue à l'article 14, paragraphe 4, point b) [= les citoyens de l'Union entrés sur le territoire de l'État membre d'accueil pour y chercher un emploi. Dans ce cas, les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ne peuvent être éloignés tant que les citoyens de l'Union sont en mesure de faire la preuve qu'ils continuent à chercher un emploi et qu'ils ont des chances réelles d'être engagés] ni tenu, avant l'acquisition du droit au séjour permanent, d'octroyer des aides d'entretien aux études, y compris pour la formation professionnelle, sous la forme de bourses d'études ou de prêts, à des personnes autres que les travailleurs salariés, les travailleurs non salariés, les personnes qui gardent ce statut, ou les membres de leur famille.

## **Article 25**

### **Dispositions générales concernant les documents de séjour**

1. La possession d'une attestation d'enregistrement, telle que visée à l'article 8, d'un document attestant l'introduction d'une demande de carte de séjour de membre de la famille, d'une carte de séjour, ou d'une carte de séjour permanent ne peut en aucun cas constituer une condition préalable à l'exercice d'un droit ou l'accomplissement d'une formalité administrative, la qualité de bénéficiaire des droits pouvant être attestée par tout autre moyen de preuve.

# Extraits de règlements communautaires concernant la coordination des régimes de la sécurité sociale

## Règlement 1408/71

### article 13 § 2 f)

La personne à laquelle la législation d'un État membre cesse d'être applicable, sans que la législation d'un autre État membre lui devienne applicable en conformité avec l'une des règles énoncées aux alinéas précédents ou avec l'une des exceptions ou règles particulières visées aux articles 14 à 17, est soumise à la législation *[sur l'assurance maladie]* de l'État membre sur le territoire duquel elle réside, conformément aux dispositions de cette seule législation.

## Règlement 883/2004 *(appelé à remplacer le règlement 1408/71)*

### article 11 e)

3. Sous réserve des articles 12 à 16 :

e) les personnes autres que celles visées aux points a) à d) sont soumises à la législation de l'État membre de résidence, sans préjudice d'autres dispositions du présent règlement qui leur garantissent des prestations en vertu de la législation d'un ou de plusieurs autres États membres.

(...)

### Article 14

#### Assurance volontaire ou assurance facultative continuée

1. Les articles 11 à 13 ne sont pas applicables en matière d'assurance volontaire ou facultative continuée sauf si, pour l'une des branches visées à l'article 3, paragraphe 1 *[= prestations de maladie]*, il n'existe dans un État membre qu'un régime d'assurance volontaire.

# Extraits du code de la sécurité sociale et du code de l'action sociale et des familles

[AAH, CMU, RMI, prestations familiales et API]

## Allocation aux adultes handicapés (AAH)

### Article L 821-1 CSS

Toute personne résidant sur le territoire métropolitain ou dans les départements mentionnés à l'article L 751-1 ou à Saint-Pierre-et-Miquelon ayant dépassé l'âge d'ouverture du droit à l'allocation prévue à l'article L 541-1 et dont l'incapacité permanente est au moins égale à un pourcentage fixé par décret perçoit, dans les conditions prévues au présent titre, une allocation aux adultes handicapés.

(...)

L'allocation mentionnée au premier alinéa bénéficie aux ressortissants des États membres de la Communauté européenne et des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen qui en font la demande et qui résident en France depuis plus de trois mois, dans les conditions prévues aux articles L 121-1 et L 121-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Cette condition de séjour de trois mois n'est toutefois pas opposable :

- aux personnes qui exercent une activité professionnelle déclarée conformément à la législation en vigueur ;
- aux personnes qui ont exercé une telle activité en France et soit sont en incapacité permanente de travailler pour raisons médicales, soit suivent une formation professionnelle au sens des articles L 900-2 et L 900-3 du code du travail, soit sont inscrites sur la liste visée à l'article L 311-5 du même code ;
- aux ascendants, descendants et conjoints des personnes mentionnées aux deux alinéas précédents.

Les ressortissants des États membres de la Communauté européenne et des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen entrés en France pour y chercher un emploi et qui s'y maintiennent à ce titre ne peuvent bénéficier de l'allocation aux adultes handicapés.

## Couverture maladie universelle (CMU)

### Article L 380-3 CSS

Les dispositions de l'article L 380-1 ne s'appliquent pas aux personnes suivantes  
*[= sont exclus de la CMU de base]*

(...)

6° Les ressortissants des États membres de la Communauté européenne et des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen, entrés en France pour y chercher un emploi et qui s'y maintiennent à ce titre.

## Revenu minimum d'insertion (RMI)

### Article L 262-9-1 CASF

*[nb : le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active qui remplacera le RMI reprend les termes de cet article sans aucune modification]*

Pour l'ouverture du droit à l'allocation, les ressortissants des États membres de l'Union européenne et des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen doivent remplir les conditions exigées pour bénéficier d'un droit de séjour et avoir résidé en France durant les trois mois précédant la demande. Cependant, cette condition de résidence n'est pas opposable :

- aux personnes qui exercent une activité professionnelle déclarée conformément à la législation en vigueur ;
- aux personnes qui ont exercé une telle activité en France et soit sont en incapacité temporaire de travailler pour raisons médicales, soit suivent une formation professionnelle au sens des articles L 900-2 et L 900-3 du code du travail, soit sont inscrites sur la liste visée à l'article L 311-5 du même code ;
- aux ascendants, descendants et conjoints des personnes mentionnées aux deux aliéas précédents.

Les ressortissants des États membres de la Communauté européenne et des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen, entrés en France pour y chercher un emploi et qui s'y maintiennent à ce titre, ne bénéficient pas du revenu minimum d'insertion.

## Prestations familiales

### Article L 512-2 CSS

Bénéficiaire de plein droit des prestations familiales dans les conditions fixées par le présent livre les ressortissants des États membres de la Communauté européenne, des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen et de la Confédération suisse qui remplissent les conditions exigées pour résider régulièrement en France, la résidence étant appréciée dans les conditions fixées pour l'application de l'article L 512-1. (...)

## Allocation de parent isolé (API)

### Article L 524-1 CSS

*[nb : le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active qui remplacera l'API reprend les termes de cet article sans aucune modification]*

(...) L'allocation de parent isolé est attribuée, sous réserve des traités et accords internationaux ratifiés par la France, aux ressortissants étrangers remplissant des conditions de durée de résidence en France qui sont fixées par décret.

(...) Elle bénéficie aux ressortissants des États membres de la Communauté européenne et des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen qui en font la demande et qui résident en France depuis plus de trois mois, dans les conditions prévues aux articles L 121-1 et L 121-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du

droit d'asile. Cette condition de séjour de trois mois n'est toutefois pas opposable :

- aux personnes qui exercent une activité professionnelle déclarée conformément à la législation en vigueur ;
- aux personnes qui ont exercé une telle activité en France et soit sont en incapacité temporaire de travailler pour raisons médicales, soit suivent une formation professionnelle au sens des articles L 900-2 et L 900-3 du code du travail, soit sont inscrites sur la liste visée à l'article L 311-5 du même code ;
- aux ascendants, descendants et conjoints des personnes mentionnées aux deux alinéas précédents.

Les ressortissants des États membres de la Communauté européenne et des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen, entrés en France pour y chercher un emploi et qui s'y maintiennent à ce titre, ne bénéficient pas de l'allocation de parent isolé. (...)

# Extraits de circulaires ministérielles à propos de la notion d'accident de vie

## « Circulaire RMI »

Note d'information DGAS/1C/2005/165 du 24 mars 2005 relative au droit au revenu minimum d'insertion des ressortissants de l'Union européenne et des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen – NOR : SAN/A/05/30111/N  
[www.sante.gouv.fr/adm/dagpb/bo/2005/05-04/a0040046.htm](http://www.sante.gouv.fr/adm/dagpb/bo/2005/05-04/a0040046.htm)

« référentiel méthodologique pour l'instruction des demandes » (...)

« En l'absence de titre de séjour », si « la personne a disposé, dans le passé, de ressources suffisantes pour assurer son autonomie matérielle (revenus d'une activité professionnelle, revenus d'épargne, revenus procurés par sa famille) ainsi que d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques. L'accident de vie (perte d'emploi, séparation d'un conjoint ou cessation de vie maritale) qui l'a conduit à solliciter l'attribution du RMI ne lui fait pas perdre automatiquement le droit au séjour. Elle peut donc avoir droit au RMI, de manière temporaire (notion de proportionnalité, prenant en compte la durée du séjour, la situation personnelle et le montant de l'aide accordée) ». (Ces critères sont ceux énoncés par la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres – 16<sup>ème</sup> considérant).

## « Circulaire CMU »

Circulaire ministérielle n° DSS/DACI/2007/418 du 23 novembre 2007 relative au bénéfice de la couverture maladie universelle de base (CMU) et de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUc) des ressortissants de l'Union Européenne, de l'Espace économique européen et de la Suisse résidant ou souhaitant résider en France en tant qu'inactifs, étudiants ou demandeurs d'emploi  
[www.securite-sociale.fr/comprendre/europe/europe/0711123\\_circ\\_dss\\_cmu\\_ue.pdf](http://www.securite-sociale.fr/comprendre/europe/europe/0711123_circ_dss_cmu_ue.pdf)

« La personne a disposé, dans le passé, de ressources suffisantes pour assurer son autonomie matérielle ainsi que d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques. L'accident de la vie (perte d'emploi, séparation ou décès d'un conjoint, cessation de la vie maritale, refus d'assurance en cas de maladie grave et non prévisible, au moment du changement de résidence...) peut la conduire à demander à avoir accès à la CMU. La CMU de base peut lui être accordée ainsi que le, cas échéant, la CMU.

La limite de ce droit est que « les bénéficiaires ne doivent pas devenir une charge «déraisonnable» pour les finances publiques de l'Etat membre d'accueil ».

(...)

« Un demandeur qui revendique avoir subi un accident de la vie doit démontrer :

(1) qu'il a disposé, dans le passé, d'un droit de résider et notamment de ressources suffisantes pour assurer son autonomie matérielle ainsi que d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques.

*La technique du faisceau d'indices pourra être utilisée, toute pièce utile pouvant être demandée afin de déterminer si l'intéressé avait les ressources suffisantes pour subvenir à ses besoins lors de son arrivée en France. Une attestation d'assurance maladie devra être fournie.*

*(2) Il devra également apporter des éléments de preuve permettant de qualifier sa situation actuelle (procédure judiciaire en cours dans le cas d'une séparation, certificat de décès du conjoint etc) et montrer l'impact de l'événement en question sur la prise en charge de sa couverture maladie (perte de revenus rendant impossible le financement d'une couverture). (...)* ».



# Extrait de la circulaire CNAF n° 2008-024 du 18 juin 2008 sur le droit au séjour des ressortissants communautaires

« Le maintien du droit au séjour » en cas « d'accident de vie »

« lorsque la personne a préalablement rempli les conditions de droit au séjour (couverture maladie...) mais ne les remplit plus, suite à un « accident de la vie » (perte d'emploi, séparation ou décès d'un conjoint, cessation de la vie maritale, refus d'assurance en cas de maladie grave et non prévisible, au moment du changement de résidence... (...)). Dans ce cas, le droit au séjour est maintenu pendant une période variable selon les situations ».

(...)

Un ressortissant communautaire ou un membre de sa famille (son conjoint, concubin ou partenaire de PaCS, son enfant de moins de 21 ans ou enfant à charge) peut bénéficier d'un maintien du droit au séjour en cas « d'accident de la vie » (perte d'emploi, séparation ou décès du conjoint, cessation de la vie maritale...).

Le maintien du droit au séjour du demandeur ou des membres de sa famille dépend de la catégorie à laquelle appartient le demandeur et de l'événement l'ayant amené à ne plus remplir les conditions du droit au séjour.

La charge de la preuve incombe au demandeur. Il doit justifier avoir rempli par le passé les conditions de droit au séjour. Il doit également justifier le fait que sa situation actuelle, ne lui permettant plus de remplir les conditions de droit au séjour, fait partie des situations mentionnées ci-dessus.

Pour statuer, il est conseillé dans ces cas de consulter les institutions ayant déjà pu prendre position sur le maintien du droit au séjour (Cpam, Cram...).

## Durée du maintien du droit au séjour

Cette durée dépend de la catégorie à laquelle appartient le demandeur.

### **Ressortissant communautaire entré en France comme inactif ou membre de sa famille :**

Selon la jurisprudence communautaire, le droit au séjour est maintenu, en fonction de la notion d'accident de la vie, pour une période correspondante à la durée au cours de laquelle le ressortissant inactif a rempli les conditions du droit au séjour avant l'accident de la vie.

Exemple : avant l'accident de la vie, le ressortissant inactif peut justifier qu'il avait à la fois des ressources suffisantes et une couverture maladie pendant 6 mois ; son droit au séjour est maintenu pendant 6 mois après l'accident de la vie.

### **Ressortissant communautaire entré en France comme actif ou membre de sa famille :**

Dans les cas suivants, le droit au séjour est maintenu jusqu'à l'acquisition d'un droit au séjour permanent :

- incapacité de travail temporaire résultant d'une maladie ou un accident de travail (justifiée par une attestation de la Cpam) ;

- chômage involontaire après avoir été employés au moins 12 mois (consécutifs ou non) (justifié par une attestation de l'ANPE et par documents attestant de l'activité supérieure à 12 mois) ;
- formation professionnelle (justifiée par une attestation du centre de formation professionnelle) en lien avec l'activité antérieure.

Dans les cas suivants, le droit au séjour est maintenu pendant 6 mois :

- chômage involontaire faisant suite à un contrat de travail à durée déterminée inférieure à un an (justifié par une attestation de l'ANPE et par des documents attestant de l'activité antérieure) ;
- chômage involontaire intervenant au cours des 12 mois suivant la signature d'un contrat de travail à durée indéterminée (justifié par une attestation de l'ANPE et par des documents attestant de l'activité antérieure).

### **Membre de la famille d'un ressortissant communautaire entré en France comme actif :**

En plus des situations prévues dans le paragraphe précédent, bénéficie d'un maintien de droit au séjour le membre de la famille :

#### *R ressortissant d'un État membre :*

- en cas de décès du citoyen de l'Union européenne ;
- si le citoyen de l'Union quitte la France ;
- en cas de séparation, rupture d'un PaCS, divorce, annulation du mariage.

#### *R ressortissant d'un État tiers :*

- en cas de décès ou départ de France du citoyen de l'Union européenne et si le ressortissant de l'État tiers réside en France depuis au moins un an avant cet événement ;
- en cas de séparation, rupture d'un PaCS, divorce, annulation du mariage, et lorsque le mariage a duré au moins trois ans avant le début de la procédure judiciaire de divorce ou d'annulation, dont un an au moins en France,
- en cas de séparation, rupture d'un PaCS, divorce, annulation du mariage, et lorsque la garde des enfants du ressortissant lui est confiée en qualité de conjoint, par accord entre les conjoints ou par décision de justice,
- en cas de séparation, rupture d'un PaCS, divorce, annulation du mariage, résultant de situations particulièrement difficiles (violences conjugales...) ;
- en cas de séparation, rupture d'un PaCS, divorce, annulation du mariage, et lorsque le conjoint bénéficie, par accord entre les époux ou par décision de justice, d'un droit de visite à l'enfant mineur, à condition que ce droit s'exerce en France.

Ces ressortissants d'État tiers doivent également produire un titre de séjour prévu à l'article D 512-1 du code de la sécurité sociale. Or, généralement, ils sont détenteurs d'une « carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'UE », non prévu à l'article D 512-1. Les services ministériels nous ont indiqué qu'il était envisagé de rajouter ce titre de séjour à l'article D 512-1. Mais dans l'état actuel des textes, un refus de droit doit être notifié aux personnes fournissant ce titre.

# Qu'est-ce que le Gisti ?

## Défendre les droits des étrangers

Le Gisti est né en 1972 de la rencontre entre des travailleurs sociaux, des militants associatifs en contact régulier avec des populations étrangères et des juristes. Cette double approche, à la fois concrète et juridique, fait la principale originalité du groupe.

Le Gisti s'efforce de répondre, sur le terrain du droit, aux besoins des immigrés et des associations qui les soutiennent. Ce mode d'intervention est d'autant plus nécessaire que la réglementation relative aux étrangers est trop souvent méconnue, y compris des administrations chargées de l'appliquer.

## Défendre l'État de droit

Défendre les libertés des étrangers, c'est défendre l'État de droit.

Le Gisti publie et analyse un grand nombre de textes, en particulier ceux qui ne sont pas rendus publics par l'administration.

Il appuie de nombreux recours individuels devant les tribunaux, y compris devant la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme. Il prend aussi l'initiative de déférer circulaires et décrets illégaux à la censure du Conseil d'État.

L'ensemble de ces interventions s'appuie sur l'existence d'un service de consultations juridiques par téléphone et par courrier, et sur une permanence d'accueil hebdomadaire où des juristes bénévoles conseillent et assistent les étrangers qui rencontrent des difficultés pour faire valoir leurs droits.

## Participer au débat d'idées et aux luttes de terrain

Mais le droit n'est qu'un moyen d'action parmi d'autres : l'analyse des textes, la défense de cas individuels, les actions en justice n'ont de sens que si elles s'inscrivent dans une réflexion et une action globales.

Le Gisti entend participer au débat d'idées, voire le susciter, à travers la presse, des colloques et des séminaires, des réunions publiques. Il s'investit également dans des actions collectives défensives, mais aussi offensives visant à promouvoir l'égalité des droits entre migrants communautaires, migrants des pays tiers et nationaux. Le Gisti agit ici en relation avec les associations immigrées, les associations de défense des droits de l'homme, les organisations syndicales et familiales aux niveaux national ou européen.

---

Le GISTI est agréé par la Fondation de France. Les dons qui lui sont adressés sont déductibles des impôts à hauteur de 66 % dans la limite de 20 % du revenu imposable. Si ces dons sont supérieurs à 20 %, l'excédant est reporté successivement sur les années suivantes jusqu'à la cinquième année comprise et ouvre droit à la réduction d'impôt dans les mêmes conditions. Vous avez aussi la possibilité de lui faire des dons par prélèvements automatiques (n'hésitez pas à nous écrire pour obtenir de plus amples informations : Gisti, 3 villa Marcès, 75011 Paris).

# Le droit à la protection sociale des ressortissants communautaires

Sous la pression du droit européen, les obstacles opposés aux citoyens européens à l'égalité effective en matière de protection sociale avaient été peu à peu écartés, si bien que, à partir de la fin des années 1990, tous les ressortissants communautaires, y compris ceux n'exerçant pas d'activité professionnelle, étaient largement assimilés aux nationaux. Mais, en lien manifeste avec l'entrée dans l'Union européenne de pays d'Europe centrale et orientale, l'attitude des autorités françaises a changé vers 2004-2005. Les obstacles auxquels font face les citoyens européens vivant en France pour accéder à la protection sociale se sont accrus : les organismes de protection sociale refusent des prestations qui étaient auparavant accordées ; des restrictions législatives ont été introduites en 2006 et 2007 pour certaines prestations (RMI, API, AAH, CMU) ; et surtout, dans ce nouveau climat et en l'absence durable d'instructions claires, on a constaté des pratiques très variables d'un endroit à l'autre, changeantes au cours du temps, abusives voire illégales, et souvent discriminatoires selon la nationalité du demandeur, alors que pourtant rien ne permet de traiter différemment un Roumain d'un Britannique en matière de droit à la protection sociale.

Dans ce contexte, il est apparu utile de proposer une note pratique afin d'aider les citoyens européens et ceux amenés à les conseiller à faire valoir leur droit à la protection sociale (sécurité sociale, aide sociale, prestations extralégales). Cette note expose les règles spécifiques applicables aux citoyens européens en matière d'accès à la protection sociale. Son objectif est d'aider à mieux s'opposer aux instructions et pratiques contraires à la lettre et l'esprit du droit communautaire.

Cette publication est diffusée avec  
le soutien de la région Ile de France.

 **île de France**

**Gisti**

3, villa Marcès 75011 Paris

[www.gisti.org](http://www.gisti.org)

Collection *Les notes pratiques*

[www.gisti.org/notes-pratiques](http://www.gisti.org/notes-pratiques)

Directeur de la publication : Stéphane Maugendre

**Octobre 2008**

5 € (+ 1 € de frais d'envoi)

ISBN 2-914132-61-1