

CITOYENS DE L'UE ET MEMBRES DE LEUR FAMILLE

En droit, l'accès à la protection sociale des citoyens de l'Union européenne (UE) et des membres de leur famille répond à des conditions spécifiques, plus favorables que celles applicables aux citoyens des autres États (« pays tiers ») et valables quel que soit leur pays d'origine au sein de l'UE. Dans la pratique, ces citoyens se voient largement refuser/retarder le bénéfice de leurs droits. D'où l'importance d'être en mesure de mieux identifier ces situations et les principales erreurs commises par les administrations.



Voir aussi *Bénéficiaires de droits dans un autre État*, p. 270

REPÈRES FONDAMENTAUX

- **Les personnes concernées par le présent article sont les « citoyens de l'UE et assimilés » désignant (à l'exception des citoyens français en principe non concernés par ces règles) :**
 - les citoyens de l'UE (28 États fin 2014), des autres États de l'Espace économique européen (EEE) (Islande, Norvège et Liechtenstein) et de la Confédération suisse ;
 - et les membres de leur famille, quelle que soit leur nationalité. Sont sans restriction « membre de la famille » : le/la conjoint(e), le/la partenaire d'un Pacs, les descendants directs de moins de 21 ans ou à charge et les ascendants directs à charge ; et dans des conditions plus restrictives (art. R 121 2 1 et R 121 4 1 Ceseda) : le/la concubin(e) et tout autre membre de famille à charge ou dont le citoyen de l'UE doit s'occuper pour des raisons de santé graves.
- **Condition de résidence en France :** bien que cette condition ne s'applique pas à ceux travaillant en France et aux membres de leur famille, seule la question de l'accès aux droits sociaux des citoyens de l'UE ayant leur résidence en France (*voir p. 202*) est traitée dans ce chapitre.

• **Principe d'égalité de traitement entre « citoyens de l'UE et assimilés » et « nationaux » :**

- si un citoyen de l'UE ou assimilé réside en France en situation administrative régulière, il bénéficie de l'ensemble des prestations sociales dans les mêmes conditions que les Français ;

à l'inverse, s'il ne réside pas en France de manière régulière, il ne peut avoir accès qu'aux prestations sociales non soumises à condition de régularité de séjour : soit car cette condition ne s'applique pas pour l'ensemble des étrangers (ASE, AME, assurance accidents du travail et maladies professionnelles, etc.); soit car les citoyens de l'UE en sont spécifiquement dispensés

(voir Domiciliation administrative, p. 135 et Aide juridictionnelle, p. 129).

• **Conditions d'accès aux droits sociaux non applicables aux citoyens de l'UE et assimilés :**

le principe d'égalité de traitement, qui est garanti par le droit communautaire sous réserve de satisfaire à la condition de régularité de séjour en France *(voir infra)*, a de nombreuses conséquences encore largement méconnues :

- les citoyens de l'UE et assimilés n'ont pas besoin de justifier d'un titre de séjour pour demander le bénéfice des prestations sociales (art. R 121 10 à R 121 13 Ceseda pour les citoyens de l'UE; art. R 121 2 1, R 121 4 1 et R 121 14 1 Ceseda pour les membres de leur famille, citoyens de l'UE ou non);

- aucune des listes de titres de séjour prévues par les dispositions légales et réglementaires pour l'accès des étrangers aux prestations sociales, ou pour obtenir leur bénéfice comme ayants droit, n'est opposable aux citoyens de l'UE et assimilés (leur sont par exemple inopposables les listes prévues par le Code de la Sécurité sociale pour les prestations familiales, ou par le Code de l'action sociale et des familles pour le RSA);

- les conditions d'ancienneté de résidence en France opposables aux étrangers pour bénéficier de certaines prestations sociales *(voir RSA, p. 148 et Aspa, p. 155)* ne sont pas applicables aux citoyens de l'UE et assimilés. S'ils n'ont pas la qualité de « travailleur », une condition d'ancienneté de résidence en France de 3 mois leur est toutefois applicable pour le RSA (art. L 262 6 CASF), l'AAH (art. L 821 1 CSS), l'Aspa (art. L 816 1 CSS), l'ASI (art. L 816 1 CSS), et, comme pour les Français, pour l'assurance maladie sur critère de résidence dite CMU de base (art. L 380 1 et R 380 1 I CSS, *voir p. 204*).

• **Mécanismes européens de coordination des régimes de Sécurité sociale et accès aux dispositifs de protection sociale français :** les règlements européens ont prévu plusieurs



mécanismes pour faciliter la continuité des droits, tout en évitant les cumuls, des personnes (« assurés sociaux ») se déplaçant au sein des États membres :

- le principe d'égalité de traitement des assurés sociaux sur tout le territoire de l'Union ;

- la règle de non cumul des prestations (ex. : un même assuré ne peut pas bénéficier des prestations familiales pour un même enfant dans deux États membres) ;

- la totalisation des périodes d'assurance pour la détermination des droits, notamment en matière de retraites mais aussi de pensions d'invalidité, de rentes d'accident du travail, de couverture maladie ;

- la continuité des droits garantie par l'État de résidence en cas de séjour temporaire dans un autre État membre (*voir La description du mécanisme de la CEAM, p. 272*),

- l'exportation (« portabilité ») des droits en cas de transfert de résidence d'un État membre où des droits ont été acquis vers un autre État membre (*voir Le mécanisme de transfert des droits via le formulaire de portabilité dit S1, p. 274*).

Cette « portabilité » des droits peut être permanente (cas des bénéficiaires de pensions de retraite, de réversion et d'invalidité, ou encore de rentes d'accident du travail, acquis dans un autre État membre) ou temporaire (cas des chômeurs indemnisés par leur ancien État de résidence ou de travail).

• **Dans la pratique, les administrations méconnaissent le plus souvent ces mécanismes en opposant aux personnes nouvellement résidentes en France un refus d'accès à la protection sociale française (*voir aussi p. 270*) :**

- par un renvoi irrégulier des personnes vers les mécanismes prévoyant la continuité des droits garantie par l'État de résidence en cas de séjour temporaire en France, alors que la personne concernée ne réside plus dans son ancien État de résidence et s'est installée en France (ex. : utilisation abusive de la carte européenne d'assurance maladie dite CEAM) ;

- par un renvoi irrégulier des personnes vers les mécanismes d'exportation (« portabilité ») en France des droits acquis dans l'ancien État de résidence, en dehors des cas très limités où ils trouvent application ;

- par la demande abusive faite aux personnes de justifier qu'elles n'ont plus la qualité « d'assuré social » dans un autre État membre, ce qui est souvent quasiment impossible à fournir.

Le nombre de personnes et la complexité des situations concernées par ces pratiques illégales rendent à ce jour difficile la systématisation des recours individuels, pourtant efficaces.



CONDITION DE RÉGULARITÉ DE SÉJOUR EN FRANCE

- **Les citoyens de l'UE, de l'EEE et de la Suisse n'ont pas l'obligation de détenir un titre de séjour pour justifier de la régularité de leur séjour en France et accéder aux prestations sociales.** Ils peuvent toutefois en solliciter un (auprès de la préfecture) s'ils le souhaitent.
- **Pour autant, tous les citoyens de l'UE, de l'EEE et de la Suisse ne disposent pas d'un droit au séjour en France.** Selon leur situation professionnelle, familiale, financière, etc., ils pourront être (parfois sans le savoir) en situation administrative régulière ou irrégulière en France.
- **Il appartient à l'organisme (CPAM, CAF, Carsat, etc.) sollicité par « le citoyen de l'UE ou assimilé » pour le bénéfice d'une prestation sociale de vérifier si celui-ci remplit ou non la condition de régularité de séjour,** sans pouvoir exiger la justification d'un titre de séjour ni renvoyer ce contrôle vers les préfectures.

Présentation simplifiée des catégories de citoyens de l'UE (et membres de leur famille) ayant un droit au séjour en France et accès aux prestations sociales

1. Travailleurs salariés ou non salariés
2. Anciens travailleurs (sauf démission) inscrits à Pôle emploi (leur droit au séjour est maintenu, pour une période illimitée ou de 6 mois, selon qu'ils ont travaillé plus ou moins de 12 mois)
3. Demandeurs d'emploi entrés en France pour y chercher un emploi et qui s'y maintiennent à ce titre (leur accès aux prestations sociales est toutefois très problématique et restrictif)
4. Étudiants déclarant des ressources suffisantes et disposant d'une couverture maladie
5. « Inactifs » (ne relevant pas des catégories 2, 4 et 6 à 9) justifiant de ressources suffisantes et d'une couverture maladie
- 6.1. Membres de la famille (de l'UE ou non de l'UE) d'un citoyen de l'UE relevant des catégories 1 à 5 ou 9 (y compris après une rupture de vie commune)
- 6.2. Jusqu'à la fin de sa scolarisation, enfant (et parents en ayant la garde) d'un citoyen de l'UE exerçant ou ayant exercé un travail salarié en France

ATTENTION

La situation des membres de famille non UE de citoyens UE ayant un droit au séjour en France est complexe à appréhender : s'ils ont l'obligation de détenir un titre de séjour, ils peuvent toutefois bénéficier des prestations sociales (le plus souvent comme ayants droit) et sous réserve de justifier auprès de la caisse de leur situation de membre de la famille d'un citoyen de l'UE ayant un droit au séjour même s'ils ne sont pas titulaires d'un titre de séjour (art. R 121 2 1, R 121 4 1 et R 121 14 1 Ceseda). Fin 2014, ce droit reste ignoré par les caisses.



- 7. Citoyens de l'UE titulaires d'un titre de séjour français quelle que soit sa nature (CST, APS, etc.) et sa durée (aucune autre condition n'est exigible pour l'accès aux prestations sociales)
- 8. « Autres inactifs » ayant relevé mais ne relevant plus des catégories 1 à 7, ne constituant pas une charge déraisonnable et/ou en situation d'accident de vie (catégorie difficile à appréhender)
- 9. Citoyens de l'UE justifiant de 5 ans de résidence habituelle et régulière en France (au titre des catégories 1 à 6.1, voire 8).

• **Dans l'observation du Comede, nombreuses sont les pratiques illégales des caisses refusant de reconnaître un droit au séjour, et donc les droits sociaux, à certains citoyens de l'UE (et aux membres de leur famille) relevant pourtant de ces catégories, notamment :**

- **au titre de la catégorie 1** : aux travailleurs salariés pour lesquels le nombre d'heures travaillées ne permet pas l'affiliation à l'assurance maladie par le travail ; aux travailleurs non salariés ne dégagant pas des « ressources suffisantes » de leur activité ;
- **au titre de la catégorie 2** : aux anciens travailleurs ne justifiant pas de « ressources suffisantes », ou ne percevant plus d'indemnisation chômage, ou ne relevant plus d'une affiliation à l'assurance maladie sur critère socioprofessionnel, alors que les textes prévoient, s'ils sont inscrits à Pôle emploi et si leur contrat de travail (CDI ou CDD) a été rompu (sauf démission) après 12 mois, un maintien illimité de leur droit au séjour et de celui des membres de leur famille ;
- **au titre de la catégorie 5** : aux inactifs justifiant de ressources faibles mais pourtant suffisantes au regard des critères peu restrictifs prévus par le droit communautaire ;
- **au titre de la catégorie 6** : aux partenaires pacsés ; aux membres de la famille conservant leur droit au séjour malgré la rupture de la vie commune avec le citoyen de l'UE disposant du droit au séjour ;
- **au titre des catégories 7, 8 et 9** : à tous les citoyens de l'UE « inactifs » relevant de ces trois catégories mais ne justifiant pas de « ressources suffisantes » et/ou d'une couverture maladie.

EXAMEN D'UNE SITUATION INDIVIDUELLE

• **Avant d'informer ou d'orienter, et au vu des erreurs fréquentes des Caisses (voir supra), il est recommandé lors de l'entretien social de rechercher si les personnes (voir aussi p. 270) :**



relèvent du présent chapitre : soit parce qu'elles sont citoyennes de l'UE, soit parce qu'elles vivent ou ont vécu en France (même dans un passé lointain) avec un citoyen de l'UE ayant ou ayant eu un droit au séjour ;

peuvent relever d'un dispositif de protection sociale français, et dans ce cas si l'accès aux droits sociaux en cause est soumis ou non (pour les citoyens de l'UE) à une condition de résidence administrative régulière en France ;

continuent de bénéficier de prestations sociales versées par un autre État membre (et si oui, lesquelles et ont elles informé cet État membre de leur installation en France ?

Attention : le fait d'informer l'ancien État de résidence de la nouvelle installation en France peut conduire à la coupure des droits et prestations acquis dans l'ancien État de résidence) ;

ont établi leur résidence en France (*voir p. 202*), ou y sont en séjour temporaire, ce qui fera alors obstacle à une ouverture de droits sociaux en France ;

ont un droit au séjour en France.

• **L'évaluation de la condition de régularité de séjour en France ne peut se faire sans un recueil précis d'informations sur la situation des personnes concernées**

(travail, famille, droits obtenus, etc.). Cette collecte précise d'informations, contraignante mais indispensable, ne doit pas concerner uniquement le moment où l'évaluation de droits est réalisée **mais toutes les périodes de résidence en France des personnes concernées.**

**RÉFÉRENCES
BIBLIOGRAPHIQUES,
POUR EN SAVOIR PLUS**

Comede, Rapports annuels d'observation, www.comede.org

Comede, *Les citoyens européens : 10 situations de droits sociaux et de droit au séjour*, sur les sites du Comede et du Gisti (juin 2014, mise à jour régulière)

Cleiss, Fiches de documentation, <http://www.cleiss.fr>

Gisti, *Les droits des citoyens UE et de leur famille*, fin 2014