

PROTECTION SOCIALE

PRESTATIONS FAMILIALES

MINISTÈRE DU TRAVAIL,
DES RELATIONS SOCIALES, DE LA FAMILLE,
DE LA SOLIDARITÉ ET DE LA VILLE

MINISTÈRE DE LA SANTÉ
ET DES SPORTS

MINISTÈRE DU BUDGET,
DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Direction de la sécurité sociale

Bureau 2B

Circulaire DSS/2B n° 2009-146 du 3 juin 2009 relative au bénéfice des prestations familiales des ressortissants de l'Union européenne, de l'espace économique européen et de la Suisse en situation d'inactivité professionnelle sur le territoire français

NOR : SASS0912495C

Le ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville à M. le directeur de la Caisse nationale des allocations familiales ; M. le directeur de la caisse centrale de mutualité sociale agricole ; M. le directeur du centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale ; M. le directeur général de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (pour information) ; M. le directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (pour information) ; M. le directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (pour information) ; Mesdames et Messieurs les préfets de région (directions régionales des affaires sanitaires et sociales [pour information]).

Date d'application : immédiate.

Résumé :

Les ressortissants communautaires et assimilés, résidant en France notamment en qualité d'inactifs, d'étudiants ou de demandeurs d'emploi, peuvent bénéficier des prestations familiales françaises dès lors qu'ils disposent d'un droit au séjour sur le territoire français.

Ce droit au séjour ne se formalise plus obligatoirement par un titre de séjour, mais repose sur deux conditions : la détention de ressources suffisantes et la possession d'une assurance maladie. Ces règles sont déterminées par la directive communautaire n° 2004/38 transposée en droit français et codifiées aux articles L. 121-1 et suivants du CESEDA.

En pratique, les prestations susmentionnées doivent donc être accordées :

- de plein droit aux ressortissants communautaires susmentionnés qui remplissent les deux conditions précitées et résident ainsi en situation régulière en France ;
- dans des conditions particulières, à ceux qui connaissent un « accident de la vie » les conduisant à perdre leurs ressources et/ou leur assurance maladie.

Ces dispositions s'appliquent aux nouveaux demandeurs. Toutefois, elles ne s'appliquent pas aux allocataires résidant en France depuis moins de cinq ans qui bénéficient de prestations familiales à la date de la présente circulaire et qui sont susceptibles, lors d'un contrôle, d'être identifiés comme ne remplissant plus les conditions de ressources suffisantes et/ou d'assurance maladie garantissant leur droit au séjour.

Mots clés : UE – prestations familiales – inactifs, étudiants, demandeurs d'emploi – droit de résider.

Références :

Traité instituant la Communauté européenne ;
Directive communautaire n° 2004/38/CE du 29 avril 2004 ;
Loi n° 2003-119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité ;
Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration ;
Article 63 de la loi n° 290-2007 du 5 mars 2007 ;
Article 122 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 ;
Décret 2007-371 du 21 mars 2007 ;
Code de la sécurité sociale.

Textes abrogés ou modifiés : néant.

La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration et son décret d'application n° 2007-371 du 21 mars 2007 assurent la transposition en droit français de la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens européens de circuler et séjourner dans l'Union européenne.

Ces textes, dont les dispositions ont été codifiées aux articles L. 121-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), fixent les conditions du droit au séjour en France des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne, des Etats parties à l'accord sur l'espace économique européen et de la Suisse, ainsi que des membres de leur famille, ressortissants ou non de l'un de ces Etats, ci-après désignés « ressortissants communautaires et assimilés ».

Ces nouvelles règles relatives au droit de résider habituellement et de séjourner temporairement sur notre territoire ont conduit à s'interroger sur les conditions d'ouverture du droit aux prestations sociales françaises, servies sous condition cumulative de résidence et de régularité du séjour, applicables aux ressortissants communautaires et assimilés inactifs, étudiants ou demandeurs d'emploi en France.

Le législateur a apporté des précisions sur les conditions d'ouverture des prestations familiales. L'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale (CSS) a été modifié par la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008, afin de mieux préciser la nécessité pour tout citoyen européen de résider en situation régulière en France pour bénéficier des prestations familiales.

La présente circulaire vise ainsi à donner toutes les indications utiles à la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions et à rappeler à quelles conditions les ressortissants communautaires et assimilés inactifs, étudiants ou demandeurs d'emploi sur notre territoire peuvent ouvrir droit aux prestations familiales.

I. – PRINCIPES ET LIMITES DE LA LIBRE CIRCULATION ET DU DROIT AU SÉJOUR DES RESSORTISSANTS COMMUNAUTAIRES ET ASSIMILÉS NE POUVANT SE PRÉVALOIR DE LA QUALITÉ DE TRAVAILLEUR

L'article 18 du traité instituant la Communauté européenne garantit que « tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par le présent traité et par les dispositions prises pour son application ». L'article 12 de ce même texte dispose par ailleurs que « dans le domaine d'application du présent traité, et sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité ».

Il résulte de ces dispositions qu'un ressortissant communautaire dispose d'une totale liberté de circulation dans l'Union européenne et qu'aucun titre de séjour ne peut être exigé de lui.

Toutefois, la liberté d'installation et de résidence du citoyen européen est conditionnée par l'existence ou non d'un droit au séjour pour lui et pour les membres de sa famille, l'égalité de traitement n'existant que dans la mesure où ce droit de résider est constitué.

Ce droit au séjour, précisé par la directive 2004/38/CE et les articles pertinents du CESEDA, s'apprécie en fonction de la catégorie à laquelle les ressortissants communautaires et les membres de leur famille appartiennent au moment de leur séjour dans l'Etat d'accueil (travailleurs, inactifs, étudiants, demandeurs d'emploi, etc.). Il est à noter que dans chaque cas de figure, les membres de famille accompagnant le ressortissant communautaire (ascendants directs, conjoint ou partenaire, descendants directs, etc.) ont en quelque sorte un droit au séjour dérivé de celui de la personne qu'ils accompagnent.

Un tableau exhaustif des situations figure en annexe I de la présente circulaire. Concernant les personnes en situation d'inactivité professionnelle sur le territoire français, il est toutefois important de préciser :

Le droit au séjour des ressortissants communautaires et assimilés en recherche d'emploi dans un autre Etat membre est inconditionnel, sauf raison d'ordre public ou de sécurité publique, tant que les intéressés cherchent un emploi et disposent de chances réelles de s'insérer sur le marché du travail du pays d'accueil.

Des limites au droit de séjour s'appliquent en revanche pour les ressortissants communautaires inactifs ou étudiants qui ne sont considérés comme réguliers que s'ils remplissent une double condition :

- détenir une assurance maladie pour eux et pour les membres de leur famille lorsque ces derniers les accompagnent ;
- avoir des ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour l'assistance sociale de l'Etat d'accueil.

Lorsque ces deux conditions ne sont plus remplies, le droit au séjour disparaît mécaniquement et les personnes concernées deviennent irrégulières.

Toutefois, le fait que l'une ou l'autre de ces conditions ne soit plus remplie à un moment donné n'entraîne pas forcément la disparition immédiate du droit au séjour. En effet, si certaines circonstances sont réunies, il existe un maintien du droit au séjour pour le ressortissant communautaire et pour les membres de sa famille (*cf.* notion d' « accident de la vie » déclinée ci-après). Par ailleurs et quelle que soit la situation des membres de famille au regard des deux conditions précitées, ces derniers bénéficient automatiquement d'un maintien du droit au séjour lorsque le ressortissant communautaire qu'ils accompagnaient est décédé, a divorcé ou a quitté définitivement l'Etat d'accueil (*cf.* point 2 de l'annexe I).

Ce maintien du droit au séjour permet de bénéficier des prestations familiales en particulier lorsqu'un accident de la vie est à l'origine de la perte des ressources suffisantes et/ou de l'assurance maladie fondant la situation régulière des ressortissants communautaires et assimilés inactifs ou étudiants. Sur le long terme, ces derniers ne doivent toutefois pas devenir une charge déraisonnable pour l'Etat d'accueil au risque, sinon, de perdre leur maintien du droit au séjour et les prestations y afférentes.

Il est enfin important de souligner qu'au-delà d'une période de résidence régulière et ininterrompue de cinq années, tout citoyen européen acquiert un droit de séjour permanent dans l'Etat d'accueil.

Ce cadre juridique étant posé, il convient d'examiner les conséquences qu'il produit en matière d'accès aux prestations familiales françaises.

II. – LE DROIT AUX PRESTATIONS FAMILIALES DES RESSORTISSANTS COMMUNAUTAIRES ET ASSIMILÉS RÉSIDANT EN FRANCE EN QUALITÉ D'INACTIFS, D'ÉTUDIANTS OU DE DEMANDEURS D'EMPLOI

Les ressortissants communautaires et assimilés n'exerçant aucune activité professionnelle peuvent bénéficier des prestations familiales dès lors qu'ils remplissent deux conditions cumulatives :

- d'une part, ils doivent résider de façon effective sur le territoire français ;
- d'autre part, ils doivent y résider de façon régulière.

1. La résidence effective

Les ressortissants communautaires et assimilés peuvent bénéficier des prestations familiales, dès lors qu'ils remplissent les conditions de résidence effective et de régularité du séjour en France respectivement prévues aux articles L. 512-1, L. 512-2 et R. 512-1 du CSS.

En principe, pour avoir droit aux prestations familiales françaises, il est nécessaire de résider de manière habituelle sur le territoire français. Les personnes en séjour temporaire, les touristes par exemple, n'ont ainsi jamais accès aux prestations familiales.

La première question qu'une caisse doit ainsi se poser face à une demande de prestation familiale formulée par un ressortissant communautaire et assimilé en situation d'inactivité professionnelle est donc de savoir si l'intéressé réside ou ne fait que séjourner en France et dans le cas où il serait considéré comme résident sur notre territoire, s'il ne relève pas d'un régime étranger de sécurité sociale.

Si le demandeur indique qu'il a vocation à quitter le territoire français pour revenir dans son pays d'origine ou pour poursuivre son voyage dans un autre Etat par exemple, le droit aux prestations familiales ne doit pas lui être ouvert, quand bien même il pourrait justifier de plusieurs mois de présence en France préalables à sa demande. La personne doit dans ce cas être considérée comme en séjour temporaire.

En revanche, si le demandeur déclare résider ou avoir l'intention de résider durablement sur notre territoire et s'il ne relève pas d'un régime étranger, la caisse doit lui demander d'apporter une série d'éléments matériels permettant de corroborer cette déclaration. Il peut s'agir, par exemple, d'un avis d'imposition ou de non imposition, d'un bail de location, d'un acte d'achat d'un logement, d'une quittance d'électricité, de gaz ou de téléphone, d'une preuve de scolarisation ou de suivi par la protection maternelle et infantile d'un enfant, de l'attestation d'enregistrement en mairie en tant que « résident habituel » prévue aux articles L. 121-2 et R. 121-5 du CESEDA, etc. Sauf cas particuliers, au moins deux éléments différents doivent être fournis par le demandeur. Une fois vérifiés ces éléments de preuve, la caisse peut considérer que la condition de résidence effective est remplie. En cas de doute sur l'effectivité de la résidence ou sur la sincérité de l'intention de résider, la caisse doit demander des preuves supplémentaires à l'intéressé lui permettant de s'assurer d'une résidence ininterrompue en France pendant trois mois, au-delà desquels il pourra être considéré comme en cours d'installation et se voir appliquer les conditions liées à la régularité du séjour.

Il convient de préciser que si le droit aux prestations familiales est au final ouvert, la condition de résidence effective (et notamment la durée minimale de six mois et un jour de présence en France au cours de l'année civile de versement des prestations) sera vérifiée une nouvelle fois, *a posteriori*, en cours de service des prestations, au moment de leur contrôle, comme le prévoient les articles R. 115-6 et R. 512-1 du CSS qui précisent les modalités d'application de la condition de résidence.

Les ressortissants communautaires résidant en France, mais bénéficiant des prestations familiales servies par un autre Etat (frontaliers, détachés, pensionnés, membres de familles d'un assuré résidant dans un autre Etat, etc.), ne peuvent bénéficier de l'ensemble des prestations familiales françaises, mais seulement, pour certains et sous certaines conditions, d'un complément différentiel prévu par les règlements communautaires n° 1408/71 et 574/72 de coordination des systèmes de sécurité sociale ou d'une allocation différentielle prévue par la législation interne à l'article L. 512-5 du CSS.

2. La régularité du séjour

Cette condition doit être examinée par les caisses et non par les préfetures, sauf cas particuliers (doute sérieux sur l'existence ou non d'un droit au séjour ou résidence déclarée régulière et ininterrompue depuis plus de cinq ans). En effet, les dispositions de la directive 2004/38/CE précisent que la délivrance d'un titre de séjour ne peut en aucun cas constituer une condition préalable à l'exercice d'un droit, la qualité du bénéficiaire pouvant être attestée par tout autre moyen de preuve.

Parmi les ressortissants communautaires et assimilés qui résident effectivement en France sans exercer d'activité professionnelle et qui ne relèvent d'aucun régime étranger, la directive précitée permet de distinguer plusieurs catégories susceptibles de demander le bénéfice des prestations familiales.

a) Les demandeurs présents en France depuis moins de trois mois

L'article 6 de la directive précitée prévoit que « les citoyens de l'Union ont le droit de séjourner sur le territoire d'un autre Etat membre pour une période allant jusqu'à trois mois, sans autres conditions ou formalités que l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité ». Il en est de même pour les membres de famille qui les accompagnent, quelle que soit leur nationalité. La directive entend en effet protéger les ressortissants communautaires et assimilés, en séjour de moins de trois mois dans un autre Etat membre, en leur garantissant un droit au séjour inconditionnel pour cette période.

La France n'est pas pour autant contrainte de leur accorder le bénéfice des prestations familiales, bien que les intéressés disposent d'une totale liberté de circulation sur notre territoire et ne peuvent être déclarés en situation irrégulière. La directive 2004/38/CE place en effet les personnes en séjour de moins de trois mois dans une démarche de séjour temporaire et non de résidence habituelle, laquelle est supposée débiter et pouvoir être soumise au respect de certaines conditions pour être considérée comme régulière, au-delà de trois mois de présence sur le territoire de l'Etat d'accueil.

Les demandeurs présents en France depuis moins de trois mois ne doivent donc pas automatiquement être considérés comme résidant effectivement en France. En revanche, s'il s'avère qu'ils remplissent la condition de résidence effective détaillée au point II. 1 ci-dessus, il convient d'appliquer aux inactifs, aux étudiants et aux membres de leur famille la double condition de détenir des ressources suffisantes et d'avoir une assurance maladie précisées au point II. 2. *b* ci-dessous, pour s'assurer qu'ils disposent bien du droit de s'installer sur notre territoire et non seulement du droit d'y circuler. Il s'agit dans ce cas de mettre en œuvre une mesure positive permettant à des ressortissants communautaires et assimilés qui ont l'intention de résider durablement en France de prétendre au bénéfice des prestations familiales françaises dès leur demande et donc éventuellement avant trois mois de résidence en France, comme ce serait le cas pour un ressortissant de nationalité française qui viendrait s'installer.

b) Les demandeurs en séjour sur notre territoire depuis plus de trois mois

L'article 7 de la directive 2004/38/CE est clair. Pour être en situation régulière, les ressortissants communautaires et assimilés résidant en France depuis plus de trois mois dans le pays d'accueil en qualité d'inactifs ou d'étudiants doivent disposer de ressources suffisantes et d'une assurance maladie. Ce n'est donc qu'à ces conditions que le droit aux prestations familiales françaises doit leur être ouvert.

Pour vérifier que ces conditions sont bien remplies, la technique du faisceau d'indices pourra une nouvelle fois être utilisée. Toute pièce utile pourra ainsi être demandée pour déterminer si les intéressés ont les ressources suffisantes pour subvenir à leurs besoins et à ceux des personnes à leur charge qui les accompagnent en France. Le niveau de ces ressources diffère en fonction de la situation particulière des personnes concernées. Si les intéressés ont moins de 65 ans, le montant forfaitaire du revenu de solidarité active, mentionné au 2° de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles tient lieu de référence. S'ils ont plus de 65 ans, le niveau de ressources doit être comparé au montant de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). La condition de résidence effective en France étant fixée à six mois et un jour pour les prestations familiales

(art. R. 115-6 du CSS) les caisses doivent vérifier que les demandeurs disposeront de l'équivalent du revenu mentionné à l'article L. 262-2 du CASF pendant cette période (ou de l'ASPA s'ils ont plus de 65 ans). L'ensemble de la somme ne doit cependant pas obligatoirement être disponible le jour de la demande (ou du contrôle par la caisse), mais les intéressés doivent être en mesure d'apporter la preuve qu'ils en disposeront et présenter, par exemple, le justificatif d'une rente mensuelle. Les attestations sur l'honneur d'éventuels prêteurs ne peuvent à elles seules constituer des éléments de preuve suffisants pour garantir le niveau de ressources des demandeurs permettant de justifier leur droit au séjour en France.

Une attestation de couverture maladie devra également être fournie par les ressortissants communautaires et assimilés pour eux-mêmes et leurs ayants droit. Il pourra s'agir d'une affiliation à un régime étranger de sécurité sociale ou d'un contrat d'assurance privée. Cette attestation devra permettre aux caisses de s'assurer que l'ensemble du panier de soins français est bien couvert (risques maladie et maternité). Compte tenu de la difficulté de vérifier ce point, une attention particulière devra être apportée aux clauses d'exclusion.

S'agissant des demandes de prestations familiales, les caisses doivent effectuer une analyse identique des dossiers des demandeurs présents depuis moins de trois mois ou en séjour depuis plus de trois mois en France, dès lors que les intéressés peuvent être considérés comme résidant effectivement sur notre territoire. La double condition permettant de vérifier que les ressortissants communautaires et assimilés disposent bien du droit de s'installer en France doit être appliquée. En cas de résidence en situation régulière, les prestations familiales peuvent ainsi d'emblée être servies.

c) Le cas exceptionnel des demandeurs victimes d'un accident de la vie

L'article 14 de la directive 2004/38/CE prévoit un maintien du droit au séjour en cas d'« 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...) aussi longtemps que les personnes concernées ne constituent pas une charge déraisonnable pour le système d'assurance sociale de l'Etat membre d'accueil.

Cela signifie qu'un demandeur ou un allocataire qui ne remplit plus, pour des raisons indépendantes de sa volonté, l'une ou les deux conditions de régularité de la résidence (ressources suffisantes et assurance maladie) ne bascule pas immédiatement dans l'irrégularité, mais conserve son droit au séjour.

La caisse, informée de la situation au moment de la première demande ou du contrôle du service des prestations, doit dans ce cas mener une étude approfondie de la situation de l'intéressé.

La demande de prestations peut émaner d'un ressortissant communautaire ou d'un membre de sa famille l'accompagnant, dès lors notamment que le ressortissant communautaire est décédé, a divorcé ou a quitté définitivement la France (cf. point 2 de l'annexe).

Quel que soit le statut du demandeur, deux situations sont concevables :

- 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. Les prestations familiales doivent donc lui être refusées ;
- la personne a disposé, dans le passé, de ressources suffisantes pour assurer son autonomie matérielle ainsi que d'une assurance maladie couvrant le panier de soins français. Un accident de la vie a conduit l'intéressé à ne plus satisfaire l'une ou les deux conditions garantissant son droit au séjour en France. Ce droit ne disparaît pas immédiatement, mais se trouve temporairement maintenu. Les prestations familiales peuvent ainsi lui être accordées ou, le cas échéant, continuer de lui être servies dans les conditions de droit commun, le temps du maintien du droit au séjour initialement acquis.

La charge de la preuve appartient au demandeur revendiquant avoir subi un accident de la vie. La caisse pourra ainsi demander à ce dernier :

- de démontrer qu'il a disposé, dans le passé, d'un droit de résider sur notre territoire et notamment de ressources suffisantes pour assurer son autonomie matérielle ainsi que d'une assurance maladie couvrant l'ensemble du panier de soins français ;
- d'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 le niveau de ses ressources et/ou sa capacité de financement de sa couverture maladie ;
- de justifier qu'il réside bien toujours en France.

Si l'intéressé peine à justifier le maintien de son droit au séjour, il peut lui être conseillé de demander un titre de séjour à la préfecture, bien que cette démarche ne comporte aucun caractère obligatoire. Un titre de séjour peut en effet être délivré sur demande, conformément à ce que prévoit l'article L. 121-2 du CESEDA. Le service des étrangers de chaque préfecture est le mieux à même de caractériser le droit de séjour des ressortissants communautaires. Aussi son intervention peut être utilement requise soit par l'intéressé soit à l'initiative de sa caisse pour la résolution de cas litigieux.

Dans ces situations nécessitant de déterminer si le droit au séjour peut être maintenu, il est très important que les caisses d'allocations familiales (CAF) se coordonnent avec les conseils généraux, les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) et les caisses régionales d'assurance maladie

(CRAM), susceptibles d'accorder le bénéfice d'autres dispositifs (RMI, CMU et ASPA) en cas d'accident de la vie. Il serait en effet incohérent que la durée du maintien du droit au séjour et donc celle du service des prestations soit différente selon l'analyse que chaque institution fait de la situation du demandeur.

Lorsqu'une première décision a été rendue par une institution sur la durée de maintien du droit au séjour (préfecture) ou le service d'une prestation (CPAM, CRAM, etc.), les CAF doivent s'efforcer de s'y conformer. Par exemple, si la CPAM compétente décide d'accorder la CMU pour un an, la CAF compétente doit servir les prestations familiales auxquelles l'intéressé ouvre droit durant toute la durée de la période, s'il en remplit les conditions. Chaque dossier doit ainsi faire l'objet d'une enquête préalable pour déterminer si une autre institution n'a pas déjà statué sur le cas du demandeur.

d) Les personnes en séjour régulier et ininterrompu depuis plus de cinq ans

L'article 16 de la directive 2004/38/CE précise qu'au bout de cinq années de résidence régulière et ininterrompue dans l'Etat d'accueil, les ressortissants communautaires acquièrent un droit de séjour permanent.

Lorsque ce droit au séjour permanent est acquis et que la personne réside effectivement en France, les caisses ne peuvent refuser au demandeur le bénéfice des prestations requises, quant bien même elle ne disposerait plus au moment de sa demande (ou du renouvellement de ses droits) des ressources suffisantes et/ou de la couverture maladie déterminant la régularité du séjour des ressortissants communautaires et assimilés n'exerçant pas d'activité professionnelle.

Les caisses ne doivent vérifier ce droit au séjour permanent que lorsque le demandeur revendique au moins cinq années de résidence régulière et ininterrompue en France. Pour vérifier ce droit au séjour permanent, il convient notamment d'évaluer la continuité du séjour de la personne, comme précisé aux articles R. 122-3 et R. 122-4 du CESEDA. Compte tenu de la complexité des règles à mettre en œuvre, les caisses pourront se rapprocher des préfectures pour analyser ces dossiers.

e) Les personnes venues en France pour rechercher un emploi

Sont ici concernés les ressortissants communautaires qui viennent en France dans le seul but d'y rechercher un emploi.

Les dispositions ci-après ne s'appliquent pas aux ressortissants communautaires qui, arrivés en France avec le statut de travailleur, sont en recherche d'emploi suite à la cessation de leur activité. En effet, ces derniers continuent de bénéficier, sous certaines conditions, du droit de séjour qu'ils avaient acquis en tant que travailleur et leur accès aux prestations est conditionné par le maintien ou non de ce droit de séjour (*cf.* point 1 de l'annexe).

Elles ne s'appliquent pas non plus aux demandeurs d'emploi en chômage indemnisé par leur Etat d'origine en vertu des dispositions des règlements communautaires n° 1408/71 et 574/72 de coordination des systèmes de sécurité sociale qui permettent une continuité en matière de service des prestations familiales. Ces dernières sont en effet servies par l'Etat d'affiliation des intéressés pendant une période donnée. Durant cette période, la question de leur droit aux prestations familiales françaises ne se pose donc pas.

Les citoyens européens en recherche d'emploi en France, se trouvent dans une situation particulière, leur droit au séjour étant lié à l'effectivité de leur recherche d'emploi et à leurs chances réelles d'insertion sur le marché du travail de l'Etat membre d'accueil.

Cette caractéristique tient compte du caractère transitoire de leur situation de demandeur d'emploi et vise à éviter que les règles du droit au séjour applicables aux ressortissants communautaires et assimilés non actifs ne constituent un obstacle aux démarches entreprises pour rechercher un emploi.

Au regard de l'examen du droit aux prestations familiales, il faut considérer les demandeurs d'emploi, qu'il convient d'identifier à partir de leur inscription sur la liste tenue par Pôle emploi, comme en séjour temporaire le temps de leur recherche d'emploi. Ces personnes ont en effet vocation à retourner dans leur Etat d'origine ou à poursuivre leur recherche dans un autre Etat si la recherche d'emploi en France s'avère infructueuse ou, à l'inverse, à résider sur notre territoire en qualité de travailleurs en cas d'insertion sur le marché du travail ou en tant que non actifs si, malgré l'échec de leur recherche d'emploi, elles décident de poursuivre leur séjour en France.

Les prestations familiales ne pourront ainsi être servies qu'à partir du moment où les personnes concernées auront changé de statut soit parce qu'elles auront trouvé un travail, soit parce qu'elles intégreront la catégorie des non actifs, n'ayant plus la possibilité de prétendre au statut de demandeur d'emploi (si notamment leurs chances réelles de trouver du travail en France n'existe plus).

Dans cette dernière situation (non activité), les demandeurs devront alors répondre aux deux conditions de résidence effective en France et de régularité du séjour décrites ci-dessus, pour pouvoir bénéficier des prestations familiales.

f) Les étudiants

Les ressortissants communautaires qui viennent en France pour y effectuer des études ou une formation professionnelle et qui ont établi leur résidence habituelle en France peuvent ouvrir droit aux prestations familiales.

Ils doivent toutefois remplir les conditions suivantes :

- être inscrits dans un établissement fonctionnant conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur pour y suivre à titre principal des études ou, dans ce cadre, une formation professionnelle ;
- et garantir de disposer d'une assurance maladie ainsi que de ressources suffisantes pour eux-mêmes et pour les membres de leurs familles.

Les justificatifs suivants doivent ainsi leur être demandés :

- 1° Un titre d'identité ou un passeport en cours de validité ;
- 2° Un justificatif de son inscription dans un établissement d'enseignement pour y suivre à titre principal des études ou, dans ce cadre, une formation professionnelle ;
- 3° Une attestation de prise en charge par une assurance offrant les prestations mentionnées aux articles L. 321-1 et L. 331-2 du code de la sécurité sociale ;
- 4° Une déclaration ou tout autre moyen équivalent garantissant qu'ils disposent de ressources suffisantes pour eux et le cas échéant pour les membres de leurs familles.

Les étudiants ne sont donc pas tenus de prouver au moyen de pièces justificatives autres qu'une simple déclaration, qu'ils disposent de ressources suffisantes.

III. – LA GESTION DES NOUVEAUX DEMANDEURS ET DES PERSONNES DÉJÀ ALLOCATAIRES

1. Les nouveaux demandeurs

Le raisonnement exposé au point II de la présente circulaire vaut pour le flux des demandeurs ressortissants communautaires et assimilés n'exerçant pas d'activité professionnelle en France. Cela signifie qu'à partir de la date de publication de la présente circulaire, toute nouvelle demande de prestations, quelle que soit sa date d'effet, doit être instruite au regard de l'exigence de la condition de droit au séjour. Cette condition devra également être prise en compte lors des réexamens du droit aux prestations (dans le cadre d'un contrôle, suite à une modification de situation, au moment du renouvellement des droits...).

Les dossiers mis en attente entre le 22 mars 2007 (date de publication du décret d'application de la loi de transposition de la directive 2004/38/CE) et la date de publication de la présente circulaire, doivent également être traités selon les dispositions prévues par cette dernière. Les dossiers ayant fait l'objet, au cours de cette même période, d'une décision de refus de droit aux prestations familiales sur le fondement de l'absence de justification d'un droit au séjour n'ont pas à être réexaminés par les CAF concernées, sauf dans le cas de recours gracieux effectués dans le délai légal prévu à cet effet.

En pratique, afin de déterminer plus rapidement le statut régulier ou irrégulier d'un demandeur, il serait utile qu'une coordination formalisée s'instaure avec les autres organismes débiteurs de prestations sociales, pour les raisons évoquées au point II. 2. c ci-dessus dans les situations d'accident de la vie, mais aussi car :

- les CPAM sont responsables de la gestion de l'aide médicale de l'État (AME). Les étrangers qui bénéficient de l'AME sont irréguliers et ne peuvent donc ouvrir droit aux prestations familiales. Il conviendrait donc que les CAF vérifient que les ressortissants communautaires et assimilés n'émargent pas à l'AME au moment de leur demande de prestation et qu'elles organisent avec les CPAM une transmission régulière d'information en ce sens ;
- les conseils généraux ont l'expérience de la mise en œuvre des principes déclinés au sein de la présente circulaire pour délivrer le RMI, depuis la note d'information DGAS/1C/2005-165 du 24 mars 2005 relative au droit au RMI des ressortissants de l'Union européenne et des autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen. Pour contrôler les conditions de ressources suffisantes et d'assurance maladie, il serait intéressant que les CAF se rapprochent des services compétents et adoptent, dans la mesure du possible, ou adaptent les méthodes employées (type de pièces justificatives exigées, etc.).

2. Les personnes déjà allocataires

Un droit aux prestations familiales a pu, avant la date de publication de la présente circulaire, être ouvert à certains ressortissants communautaires ou assimilés n'exerçant pas d'activité professionnelle, sans que la condition de régularité du droit au séjour, telle que développée dans la présente circulaire, n'ait été examinée. Pour ces personnes, il est décidé qu'à titre conservatoire, ce droit aux prestations ne pourra pas, en particulier lors du réexamen du droit aux prestations (dans le cadre d'un contrôle, suite à une modification de situation, au moment du renouvellement des droits...), être remis en cause sur le fondement de l'absence de justification prouvant l'existence d'un droit au séjour.

Il paraît peu équitable en effet de remettre en cause les droits de ces personnes dont la situation au regard de la régularité du séjour est restée inchangée entre la demande initiale de prestation et le réexamen de leurs droits en leur opposant, à l'occasion de ce réexamen, une condition de régularité de séjour qui n'avait pas été examinée lors de la demande initiale. De plus, une telle remise en cause

pourrait être perçue comme non cohérente avec la position prise pour ces mêmes ressortissants par la CPAM compétente qui leur aurait maintenu le bénéfice de la CMU, conformément aux instructions de la circulaire ministérielle du 23 novembre 2007 relative au bénéfice de la CMU de base et de la CMU complémentaire des ressortissants inactifs.

Bien entendu, s'il s'avère que, lors du réexamen du droit aux prestations, les personnes concernées ne résident plus effectivement en France (soit une durée égale ou inférieure à six mois de résidence en France sur l'année précédant l'examen de la situation), alors le droit aux prestations devra être interrompu.

J'appelle enfin votre attention sur le fait que les décisions de refus ou de retrait des prestations familiales doivent être motivées. La motivation écrite doit, pour être valable, être fondée directement, selon les cas, sur l'absence de résidence effective en France ou sur l'absence de justification présentée par le demandeur qu'il dispose d'un droit de résider sur notre territoire en disposant de ressources suffisantes et d'une assurance maladie.

Les dispositions de la présente circulaire s'appliquent à compter de la date de sa parution.

*
* *

Dans le cadre de la mise en œuvre de cette circulaire pour les personnes déjà titulaires aujourd'hui de prestations familiales, et qui y sont maintenues à titre exceptionnel, je vous remercie de bien vouloir mettre en place un suivi particulier et de me communiquer un premier état du nombre de personnes concernées et des montants financiers en jeu pour le 31 décembre 2009.

Vous voudrez bien me saisir de toute difficulté qui pourrait apparaître pour l'application de la présente circulaire. Je vous saurai gré de bien vouloir transmettre cette circulaire aux organismes concernés de votre circonscription.

Pour le ministre et par délégation :

*Le directeur
de la sécurité sociale,*
D. LIBAULT

ANNEXE

RÈGLES DU DROIT AU SÉJOUR DES CITOYENS EUROPÉENS ET CONSÉQUENCES AU REGARD DE L'ACCÈS AUX PRESTATIONS FAMILIALES

Au terme de la directive 2004/38 et des articles pertinents du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, la régularité du séjour des ressortissants communautaires et de leur famille s'apprécie en fonction de la catégorie à laquelle ils appartiennent au moment de leur séjour dans l'Etat d'accueil (travailleurs, étudiants, inactifs).

Les conditions initiales du séjour peuvent évoluer et faire perdre ainsi mécaniquement le droit au séjour. Pour pallier l'effet négatif de certaines circonstances personnelles notamment, il existe une possibilité de maintien du droit au séjour.

Enfin, à l'issue d'un délai de cinq années de résidence régulières et ininterrompues, le citoyen européen acquiert un droit de séjour permanent sur le territoire.

Les trois situations suivantes seront analysées :

- le droit au séjour pour une durée supérieure à trois mois ;
- les conditions dans lesquelles un maintien de droit au séjour est possible pour les citoyens européens ;
- l'accès à un droit de séjour permanent.

Un tableau récapitulatif retracera l'impact de ce dispositif en lien avec l'accès aux prestations familiales.

1. Droit au séjour pour une durée supérieure à trois mois

La directive fixe des critères de droit au séjour qui seront différents selon que l'on a affaire ou non à des migrants économiques ou bien encore à des personnes ayant quitté leur Etat d'origine afin d'y chercher un emploi :

- les migrants économiques sont des personnes qui sont en mesure de pourvoir à leur subsistance grâce à un travail salarié ou indépendant.

Le droit de résider leur est accordé automatiquement sur présentation d'une attestation de travail ou d'une déclaration de l'employeur.

L'affiliation obligatoire de ces personnes à un régime de sécurité sociale en leur qualité de travailleurs leur assure une protection sociale à égalité de droits avec les travailleurs nationaux. C'est le critère de l'affiliation qui permet donc en partie d'apprécier si le citoyen européen constitue ou non un migrant économique.

A noter que pour les ressortissants des nouveaux Etats membres et si la libre prestation de service ou la liberté d'établissement demeurent la règle, des périodes transitoires existent. Cela conduit en France à une ouverture du marché du travail pour ces travailleurs qui est limitée à un certain nombre de métiers.

Les migrants non économiques regroupent en particulier les inactifs et les étudiants : ceux-ci doivent disposer des moyens financiers pour assurer leur propre séjour et n'obtiennent le droit de résider qu'à deux conditions : avoir des ressources suffisantes et disposer d'une couverture maladie.

En particulier, les articles L. 121-1 et R. 121-4 du code des étrangers précité fixent et développent les deux conditions posées par la directive communautaire au séjour de plus de trois mois des inactifs.

L'article L. 121-1 précise notamment que le ressortissant inactif est régulier au regard du droit de séjour « s'il dispose pour lui et pour les membres de sa famille (tels que visés au 4^o) de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale, ainsi que d'une assurance maladie ».

S'agissant des étudiants, le même article précise que le droit au séjour est constitué « s'il est inscrit dans un établissement fonctionnant conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur pour y suivre à titre principal des études ou, dans ce cadre, une formation professionnelle, et garantit disposer d'une assurance maladie ainsi que de ressources suffisantes pour lui et pour les membres de sa famille tels que visés au 5^o afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale ; ».

S'agissant des personnes ayant quitté leur pays d'origine à la recherche d'un emploi, leur droit au séjour dépend de leur capacité à trouver un emploi dans l'Etat d'accueil, sachant « (qu') aucune mesure d'éloignement ne peut être prise à leur encontre tant qu'ils sont en mesure de faire la preuve qu'ils continuent à chercher un emploi et qu'ils ont des chances réelles d'être engagés » (voir le dernier alinéa de l'article R. 121-4 du CESEDA).

Il s'agit d'une reprise partielle de la jurisprudence communautaire qui reconnaît aux Etats membres le droit de fixer un droit de séjour d'une durée raisonnable au demandeur d'emploi afin de permettre à celui-ci de trouver un emploi (six mois constitue un délai raisonnable selon le point 21 de l'arrêt de la Cour du 26 février 1991 dans l'affaire C 292/89 Antonissen). Cette jurisprudence

précise par ailleurs qu'une décision constatant l'irrégularité du séjour ne peut intervenir au-delà du délai fixé si la personne apporte la preuve qu'elle cherche toujours un emploi et qu'elle a de véritables chances d'être engagée (voir en particulier le point 37 de l'arrêt de la Cour du 23 mars 2004 pris dans l'affaire C 138/02 Brian Francis Collins).

2. Le maintien du droit de séjour

Le maintien du droit au séjour est différent selon la catégorie à laquelle appartient le ressortissant communautaire ainsi que les membres de sa famille :

S'agissant du citoyen entré en France en qualité d'inactif, il existe un maintien au séjour pour lui ainsi que pour les membres de sa famille même s'il ne remplit plus les conditions initiales pour des raisons indépendantes de sa volonté (voir notion de l'accident de la vie).

Ce maintien au séjour ne dure que pour autant que le ressortissant communautaire inactif ne présente pas une charge déraisonnable au regard de l'assistance sociale de l'Etat d'accueil.

S'agissant des membres de famille du citoyen européen ayant accompagné ce dernier en France, ils bénéficient d'un maintien au séjour en tant que membres de famille (avec des modalités différentes selon qu'ils sont ou non citoyens de l'UE) et ce, dès lors qu'il y a eu notamment divorce, séparation, décès etc. (voir à cet égard les art. R. 121-7 à R. 121-9 du CESEDA).

Le régime juridique de ce maintien au séjour sera fonction de la catégorie dans laquelle se trouve (ou se trouvait) le citoyen européen dont ils sont membres de famille, sauf si par exemple ces personnes trouvent un travail en France et deviennent, de ce fait, travailleurs.

S'agissant des citoyens européens entrés en France en qualité de travailleurs, ils conservent leur qualité de travailleurs salariés au regard du droit au séjour si certaines conditions sont réunies. Cette qualité de travailleur salarié sera maintenue jusqu'à l'acquisition d'un droit au séjour permanent (voir en particulier l'art. R. 121-6, I) du CESEDA) ou bien pour une période limitée à six mois (voir en particulier l'art. R. 121-6, II) du CESEDA).

S'agissant des personnes ayant quitté leur pays d'origine à la recherche d'un emploi, leur droit au séjour dépend de leur capacité à trouver un emploi dans l'Etat d'accueil, le maintien au séjour et la régularité du séjour perdure « tant qu'ils sont en mesure de faire la preuve qu'ils continuent à chercher un emploi et qu'ils ont des chances réelles d'être engagés » (voir *supra* point 1 de la présente annexe).

3. L'acquisition d'un droit au séjour permanent

La règle de base en la matière est que le droit au séjour permanent s'acquiert au terme de cinq années de résidence ininterrompues et régulières dans l'Etat d'accueil (voir notamment l'art. L. 122-1 du CESEDA).

Récapitulatif des situations au regard du droit au séjour et conditions d'accès aux PF françaises

	DROIT AU SÉJOUR	DROIT AUX PF
I. - PERSONNES VENUES EN FRANCE POUR TRAVAILLER		
1. Personnes travaillant en France	Oui automatique	Oui si affiliation à un régime français de sécurité sociale
* Personnes ayant travaillé plus d'un an	Garde son statut de travailleur et son droit au séjour si elle se trouve en chômage involontaire et s'est inscrite à l'ANPE, ou si elle est frappée d'une incapacité de travail temporaire pour cause de maladie ou d'accident, ou si elle entreprend une formation professionnelle liée avec l'activité antérieure (art. R. 121-6 CESEDA).	Le cas échéant oui car ces personnes demeurent assimilées à des travailleurs salariés
* Personnes ayant travaillé moins d'un an	Conserve son droit au séjour durant six mois si elle se trouve en chômage involontaire moins d'un an après l'embauche et s'est inscrite à l'ANPE ou si se trouve en chômage involontaire à la fin de leur CDD de moins d'un an.	Le cas échéant oui, pendant six mois

	DROIT AU SÉJOUR	DROIT AUX PF
* Personnes travaillant à temps partiel	Oui	Oui si affiliation à un régime français de sécurité sociale
2. Personnes venues en France pour chercher du travail	Oui	Non, les personnes venues en France pour y chercher un emploi et qui s'y maintiennent à ce titre ne peuvent bénéficier des prestations familiales car elles ne font que séjourner en France et n'y résident pas
II. - PERSONNES VENUES EN FRANCE AVEC LEURS PROPRES RESSOURCES + COUVERTURE MALADIE		
* Séjour de moins de trois mois	Droit à la libre circulation - pas de condition particulière requise	Non, si absence de résidence effective, mais oui dans la situation inverse et si ressources suffisantes et assurance maladie
* Séjour de plus de trois mois	Oui (Droit de séjour dès lors qu'elles ont des ressources suffisantes et une assurance maladie.).	Non si absence de résidence effective, mais oui dans la situation inverse
* Accident de la vie	Oui (maintien du droit au séjour)	Oui, pour la période de son maintien de droit au séjour
* Séjour de plus de cinq ans	Oui (si résidence régulière et ininterrompue depuis plus de cinq ans)	Oui
III. - PERSONNES VENUES EN FRANCE SANS RESSOURCES ET/OU SANS COUVERTURE MALADIE		
* Si demande immédiate de PF	Non	Non
* Si demande de PF ensuite, mais sans évolution de leur situation (non activité)	Non	Non
* Si demande de PF ensuite et si évolution de leur situation (travail, ressources + couverture maladie, etc.)	Droit au séjour éventuel	Oui, si résidence effective et droit au séjour