



FICHE PRATIQUE

Mise à jour – octobre 2015

L'ACCÈS AUX DROITS DES CITOYENS DE L'UNION EUROPEENNE

INTRODUCTION : LES PRINCIPES DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

. La liberté de circulation des citoyens de l'Union Européenne (UE)

La citoyenneté européenne confère à ses titulaires un **droit fondamental** : celui de **circuler librement sur l'ensemble du territoire européen**, sans remplir d'autres formalités que de disposer d'une pièce d'identité en cours de validité (directive 2004/38/CE du 29 avril 2004).

La citoyenneté européenne confère donc **un traitement plus favorable** à ses membres qu'aux ressortissants des Etats tiers.

Le principe de liberté de circulation est rappelé dans le CESEDA, dans son article R.121-1 :

« Tout ressortissant mentionné au premier alinéa de [l'article L. 121-1](#) muni d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité est admis sur le territoire français, à condition que sa présence ne constitue pas une menace pour l'ordre public. »

Ce principe s'applique également aux membres de famille¹ s'ils sont ressortissants de l'Union européenne.

En revanche, si les membres de familles sont ressortissants d'un Etat tiers, ils sont soumis à **l'obligation de détenir un visa d'entrée** (art. 5 directive 2004/38/CE). L'autorité consulaire délivre gratuitement ce visa et dans les meilleurs délais (art. R.121-1, CESEDA).

¹ Au sens de l'article 2 de la directive 2004/38/CE¹, sont membres de la famille :

- Le conjoint ;
- Le partenaire avec lequel le citoyen de l'Union a contracté un partenariat enregistré ;
- Les descendants directs âgés de moins de 21 ans ou à charge, et les descendants directs du conjoint ou du partenaire enregistré ;
- Les ascendants directs à charge et ceux du conjoint ou du partenaire enregistré.

Les membres de famille peuvent être eux-mêmes des ressortissants de l'UE ou d'un Etat tiers (hors-UE).

. Le principe d'égalité de traitement

Tout citoyen de l'Union européenne qui séjourne sur le territoire de l'Etat membre d'accueil bénéficie du principe **d'égalité de traitement** avec les ressortissants de cet état membre dans le domaine d'application du traité. (Article 24 de la Directive 2004/38).

Quelles sont les conséquences de ces spécificités liées à la citoyenneté européenne en matière d'accès aux droits ?

Existe-t-il des restrictions particulières au principe d'égalité de traitement ?

La présente fiche tentera d'apporter les éclairages nécessaires afin de pouvoir identifier, dans la pratique, les droits des ressortissants de l'UE, et leurs modalités d'accès.

I. LA LIBERTÉ DE CIRCULATION ET L'ACCÈS A L'EMPLOI DES CITOYENS DE L'UNION EUROPÉENNE

La liberté de circulation (article 45 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE)) implique le droit de circuler librement sur le territoire des Etats membres afin de rechercher un emploi (A) et « implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail » (article 45-2 TFUE)

L'affirmation de ce principe d'égalité de traitement emporte donc des conséquences en matière d'accès aux droits pour les travailleurs et demandeurs d'emploi européens (B).

A. Le droit au séjour des travailleurs et assimilés

Cet accès est ouvert au citoyen européen et aux membres de sa famille, ressortissants eux-mêmes d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat tiers.

Pour le citoyen européen :

Le droit de l'UE utilise le terme d' « actif » pour désigner le citoyen européen qui exerce une activité professionnelle. Cette activité peut être salariée, non salariée, ou une prestation de services.

Le citoyen européen **n'est pas tenu de détenir un titre de séjour pour exercer une activité professionnelle en France : le passeport ou la carte nationale d'identité en cours de validité suffit.** L'employeur qui souhaite embaucher un salarié ressortissant de l'un de ces États doit donc lui demander l'un ou l'autre de ces documents (art. L.121-1 à L.121-5 CESEDA).

S'ils en font la demande auprès de la préfecture, la carte de séjour remise portera une mention différente selon l'activité professionnelle exercée et sa durée, modulable en fonction de la durée de l'emploi occupé. Elle est de maximum 5 ans :

- activités salariée : « UE – toutes activités professionnelles ».
- activité non salariée : « UE – toutes activités professionnelles sauf salariées » (art. R.121-10, CESEDA).
- prestation de services : « UE – prestataire de services ».

Pour le membre de famille d'un ressortissant communautaire :

S'il est ressortissant de l'UE, il peut travailler s'il détient un passeport ou une carte nationale d'identité en cours de validité.

S'il est ressortissant d'un Etat tiers, pour l'exercice d'une activité professionnelle, il doit être en possession d'une carte de séjour : « carte de séjour de membre de famille d'un citoyen de l'Union » (art. L.121-3 CESEDA).

Cette carte a une durée de validité qui correspond à la durée de séjour envisagée du citoyen de l'Union, dans la limite de 5 années.

L'article R 121-4 du CESEDA dispose que les citoyens européens entrés en France pour y rechercher un emploi peuvent rester sur le territoire **tant qu'ils sont en mesure de faire la preuve qu'ils recherchent activement un emploi et qu'ils ont de sérieuses chances d'être engagés.**

En effet, le droit de l'UE dispose que la liberté de circulation des travailleurs comprend également le droit de circuler dans l'objectif de trouver un emploi.

Cette possibilité de maintien sur le territoire est de **trois mois renouvelable une fois** à condition **d'être inscrit en qualité de demandeur**. Ces ressortissants peuvent se voir délivrer un récépissé de trois mois mention « CE demandeurs d'emploi », renouvelable.

Au-delà des 6 mois, les ressortissants **ne peuvent pas être éloignés s'ils apportent la preuve qu'ils recherchent activement un emploi et qu'ils ont de réelles chances d'être engagés.**

Le statut de demandeur d'emploi ne crée pas un droit au séjour mais protège contre une mesure d'éloignement.

(circulaire n° NOR IMIM1000116C du 10 septembre 2010 relative aux « conditions d'exercice du droit au séjour des ressortissants de l'Union européenne, des autres Etats parties de l'Espace économique européen et de la Confédération suisse, ainsi que les membres de leur famille »)

II. LES RESTRICTIONS AU PRINCIPE D'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT : L'ACCÈS AU LOGEMENT, À LA PROTECTION SOCIALE ET À L'EMPLOI

Si les citoyens européens disposent d'une liberté de circulation, l'accès à certains droits (logement, prestations sociales) est soumis à l'existence d'un **droit au séjour**.

(NB : si les conditions mentionnées ci-dessous sont remplies avant les trois mois, ce dernier dispose d'un droit au séjour. La condition de durée de séjour peut toutefois avoir une incidence sur l'ouverture de certains droits).

La présente section aura donc pour objectifs :

- A.** De présenter les conditions pour qu'un citoyen européen dispose d'un droit au séjour ;
- B.** Les conséquences de ce droit au séjour en matière d'accès au logement ;
- C.** Les restrictions qui, au-delà du droit au séjour, peuvent exister en matière d'accès à l'emploi ;
- D.** Les restrictions qui, au-delà du droit au séjour, peuvent exister en matière de protection sociale.

(NB : Cette partie ne peut reprendre de manière exhaustive l'ensemble des situations que vous pourrez rencontrer. Une situation non évoquée ici ne signifie pas automatiquement l'absence de droit au séjour pour la personne concernée. Dans ce cas, nous vous conseillons de prendre contact avec une association spécialisée en droit des étrangers, ou un avocat spécialisé).

A. Le droit au séjour des citoyens européens et des membres de leur famille

En vertu du droit communautaire, les ressortissants de l'UE doivent bénéficier de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'Etat d'accueil.

Toutefois, l'exercice de nombreux droits est soumis à l'existence d'un **droit au séjour**, première entorse à ce principe.

Le droit au séjour des citoyens européens n'ayant pas l'obligation d'être matérialisé par un titre de séjour (sauf pour les ressortissants des pays sous mesure transitoire – cf C ou D), il convient d'identifier les conditions à remplir, ainsi que les pièces nécessaires afin d'apporter la preuve de son droit au séjour. Ces éléments permettront entre autres de déterminer si la personne peut ou non avoir accès aux droits mentionnés plus haut.

L'article L.121-1 du CESEDA définit les conditions (non cumulatives) dans lesquelles un citoyen européen a le droit de séjour en France, pour une durée supérieure à trois mois :

- **Exercer une activité professionnelle en France** (article L.121-1.1°)

Le tableau ci-dessous liste les personnes concernées par cette situation :

Les actifs *Tableau 1*

- **Disposer pour lui et sa famille de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale, ainsi que d'une assurance maladie** (article L.121-1.2°);

Le tableau ci-dessous liste les personnes concernées par cette situation :

Les inactifs *Tableau 2*

- **Être étudiant** (article L.121-1.3°) *Tableau 3*

- **Disposer d'attaches familiales en France** (membres de famille autres que le conjoint le descendant et l'ascendant à charge, au sens de l'article R.121-2-1, CESEDA).² *Tableau 4*

Le maintien du droit au séjour

Le droit au séjour d'un citoyen européen peut, dans certaines conditions, être maintenu alors même que ce dernier ne remplit plus les conditions initiales (voir section précédente).

Le maintien du droit au séjour concerne tant le citoyen européen actif qui a perdu son emploi, que les membres de sa famille qui l'accompagnent ou qui sont venus le rejoindre en France. *Tableau 5*

Le droit au séjour permanent

Principe général :

A l'issue de 5 ans de résidence régulière et ininterrompue sur le territoire français, le citoyen européen (actif, inactif, étudiant ou membre de famille) et les membres de sa famille acquièrent un droit au séjour permanent (article L.122-1 Ceseda). *Tableau 6*

² L'article R.121-2-1 du CESEDA précise qu'il s'agit :

1° du membre de famille à charge ou faisant partie du ménage d'un ressortissant communautaire actif, inactif ou étudiant ;

2° de la personne gravement malade et avec laquelle le ressortissant communautaire actif, inactif ou étudiant a un lien de parenté ;

3° la personne qui atteste de liens privés et familiaux durables, autres que matrimoniaux, avec un ressortissant communautaire actif, inactif ou étudiant.

Exception :

L'acquisition d'un droit au séjour permanent avant cinq ans de résidence :

Qu'ils soient ressortissants de l'UE ou d'un Etat tiers, les membres de famille qui résident avec le travailleur de l'UE (voir article L.121-1 Ceseda) peuvent acquérir un droit au séjour permanent sur le territoire français avant l'écoulement de la période ininterrompue de 5 ans (article R.122-5 Ceseda).

Les cas sont les suivants :

- Si le travailleur bénéficie lui-même du droit au séjour permanent ;
- Si le travailleur décède alors qu'il exerçait une activité professionnelle en France et qu'il y a séjourné de façon régulière et continue depuis plus de deux ans ;
- Si le travailleur décède alors qu'il exerçait encore une activité professionnelle en France à la suite d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle ;
- Si le conjoint du travailleur décédé a perdu la nationalité française à la suite de son mariage avec ce travailleur.

RAPPEL : RÉSIDENCE RÉGULIÈRE = RÉSIDENCE SOUS COUVERT D'UN DROIT AU SÉJOUR.

Un citoyen européen qui réside en France depuis 5 ans ou plus sans remplir les conditions initiales du droit au séjour ne bénéficie donc pas d'un droit au séjour permanent.

B. L'accès à l'hébergement et au logement

Le droit à un logement décent et indépendant est garanti à toute personne qui n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens. Il existe différents types d'offres de logement ou d'hébergement qui pourront être proposés aux personnes en fonction de leurs besoins, composition familiale, ressources ou encore situation administrative. L'accès à certains types d'offres peut être conditionné par la régularité de séjour.

L'accès au logement social

L'accès au logement social pour les personnes de nationalité étrangère est soumis à une condition de régularité de séjour et de permanence.

- Les citoyens européens ont accès au logement social dès lors qu'ils justifient d'un droit au séjour.
- Les membres de famille des citoyens européens lorsqu'ils possèdent la nationalité d'un Etat tiers doivent justifier d'un droit au séjour attesté par un titre de séjour.

(Décret du 30 octobre 2012 pris en application de l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation).

Les titres de séjour valables pour attester du droit au séjour sus-mentionnés sont les cartes de séjour portant les mentions suivantes :

- « UE - toutes activités professionnelles » ;
 - « UE - toutes activités professionnelles, sauf salariées » ;
 - « UE - membre de famille — toutes activités professionnelles » ;
 - « UE - membre de famille — toutes activités professionnelles, sauf salariées » ;
 - « UE - séjour permanent — toutes activités professionnelles » ;
- ainsi que le récépissé de demande de renouvellement de telles cartes.

(Arrêté du 1er février 2013 fixant la liste des titres de séjour prévue au 1° de l'article R. 441-1 du code de la construction et de l'habitation).

Pour rappel, toutes les personnes majeures qui vivront dans le logement devront justifier de la régularité de leur séjour.

(Arrêté du 24 juillet 2013 relatif au formulaire de demande de logement social et aux pièces justificatives fournies pour l'instruction de la demande de logement social).

- **Renvoi vers fiche « Accès au logement social pour les personnes de nationalité étrangère »**

La personne qui remplirait les conditions pour accéder à un logement social et qui ne se verrait proposer aucune solution malgré ses démarches, peut exercer des voies de recours en déposant notamment un recours DALO auprès de la commission de médiation de son département.

- **Renvoi vers fiche « Recours DALO logement pour les personnes de nationalité étrangère »**

L'accès au parc privé

La loi ne prévoit aucune condition en lien avec la régularité de séjour du candidat locataire pour l'accès au parc privé.

- **Renvoi vers fiche « Discrimination – Logement, principes généraux »**

L'accès à l'hébergement d'insertion ou le logement temporaire

Les personnes sans-abri peuvent accéder à des solutions d'hébergement, dans l'attente d'une orientation vers un relogement. Si l'accès au dispositif d'hébergement d'urgence n'est pas conditionné par la régularité du séjour de la personne dans la loi, l'accès à l'hébergement d'insertion ou le logement temporaire peut être conditionné par le bénéfice d'un droit au séjour, et impliquer une contribution financière dans certains cas.

L'accès à l'hébergement d'urgence

L'accès à l'hébergement d'urgence, dans le cadre du dispositif de veille sociale, n'est pas conditionné par la régularité de séjour de l'intéressé.

« Toute personne sans-abri et en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. »

(Code de l'Action Sociale et des Familles, article L. 345-2-2)

Cet hébergement d'urgence peut prendre plusieurs formes : CHRS, hébergement de stabilisation, lit halte soins santé... (Code de l'action sociale et des familles, article L. 345-2-2)

La personne qui ne se verrait proposer aucune solution d'hébergement malgré ses démarches, peut exercer des voies de recours en déposant notamment un recours amiable auprès de la commission de médiation DALO de son département. Elle peut également saisir le tribunal administratif, dans le cadre de différentes procédures.

- Renvoi vers fiche « Hébergement d'urgence »

C. L'accès à la protection sociale

En matière de prestations sociales, le principe d'égalité de traitement connaît une restriction liée à la régularité du séjour : les citoyens européens doivent justifier d'un droit au séjour pour pouvoir bénéficier des prestations sociales.

Une restriction supplémentaire, liée à l'ancienneté de la résidence, s'applique concernant les prestations dites « d'assistance sociale ». Il s'agit du RSA, de l'AAH, de l'ASI et de la CMU de base.

Cette restriction supplémentaire est prévue par les textes européens et s'applique à des catégories précises de citoyens européens.

L'article 24³ de la directive 2004/38/CE autorise les Etats membres à apporter quelques restrictions supplémentaires :

- soit aux inactifs durant les trois premiers mois de leur séjour dans l'Etat membre d'accueil,
- soit aux demandeurs d'emploi communautaires « *entrés pour y chercher un emploi et qui s'y maintiennent à ce titre* ».

Cela signifie que les inactifs doivent remplir la triple condition de la régularité de séjour (droit au séjour), de la résidence en France et de l'ancienneté de présence (minimum 3 mois).

Quant aux demandeurs d'emploi, un certain flou entoure leur situation, et la position de la doctrine n'est pas tranchée : pour certains analystes, les demandeurs d'emploi n'ont un droit au séjour que pour autant qu'ils recherchent activement un emploi et apportent la preuve qu'ils ont des chances réelles d'en obtenir un. Pour d'autres, ils bénéficient d'une tolérance des autorités françaises aux fins de rechercher un emploi.

Tableau annexe 7

³ Article 24, directive 2004/38/CE :

« Par dérogation au paragraphe 1, l'Etat 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) 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 ».