

Paris, le 6 septembre 2016

---

## Décision du Défenseur des droits n° MLD-MSP-2016-224

---

### Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

---

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le premier protocole additionnel à la Convention ;

Vu la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative aux droits des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Saisi par Monsieur X d'une réclamation relative au refus d'allocation adulte handicapé opposé par la Caisse d'allocations familiales de Y.

Décide de présenter les observations suivantes devant le Tribunal des affaires de sécurité sociale de Y lors de l'audience du 22 septembre 2016.

Jacques TOUBON

---

## **Observations présentées devant le Tribunal des affaires de sécurité sociale de Y dans le cadre de l'article 33 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011**

---

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation de Monsieur X, actuellement incarcéré au Centre pénitentiaire de Z, concernant le refus opposé par la Caisse d'allocations familiales (CAF) de Y à sa demande d'allocation adulte handicapé (AAH).

### Faits

Monsieur X, ressortissant espagnol, est incarcéré en France depuis le 8 décembre 2003.

Par décision notifiée le 25 juin 2014, la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) de Y a accordé à Monsieur X le bénéfice de l'AAH du 1<sup>er</sup> mai 2013 au 30 avril 2015. Cette décision a été renouvelée le 10 février 2016, pour la période du 1<sup>er</sup> mai 2015 au 30 avril 2017 (*pièce n°1*).

L'intéressé a par conséquent déposé une demande d'AAH auprès de la CAF, chargée d'examiner les conditions administrative d'octroi de cette prestation.

Le 8 septembre 2014, la CAF a opposé un refus à la demande de Monsieur X au motif qu'il ne remplissait pas les conditions de régularité de séjour applicables aux ressortissants européens telles que prévues par les dispositions de l'article L. 121-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) (*pièce n°2*).

Saisie par l'intéressé en contestation de ce refus, la commission de recours amiable (CRA) a rendu, lors de sa réunion du 16 mars 2015, une décision de rejet de sa demande, en application de l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale (CSS) (*pièce n°3*).

Souhaitant contester ce refus, Monsieur X a saisi le Tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS) de Y, le 12 mai 2015. L'affaire sera examinée lors d'une audience du 17 septembre 2016.

### Instruction

Par courriel en date du 9 février 2016, les services du Défenseur des droits ont sollicité auprès de la CAF la communication des écritures échangées dans le cadre de l'instance relative à cette affaire.

Par courriel en réponse du même jour, les services de la CAF indiquaient qu'aucune écriture n'avait été communiquée au tribunal mais qu'après consultation du dossier, compte tenu du fait que Monsieur X n'avait jamais séjourné en France avant son incarcération en 2003, les conditions du droit au séjour n'ont pas été considérées comme acquises.

Par courriers du 27 juin 2016, le Défenseur des droits a adressé à la CAF de Y, à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) ainsi qu'à la Ministre des Affaires sociales et de la Santé, une note récapitulant les éléments de fait et de droit sur lesquels il fonde son analyse et les a invités à formuler toute observation qu'ils jugeraient utile de porter à sa connaissance.

En réponse, par courrier du 26 juillet 2016, la CAF de Y indique que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) laisse penser que les conditions du droit au séjour ne semble manifestement pas remplies en cas d'incarcération. Elle précise néanmoins avoir sollicité la médiation de la Caisse nationale, sans retour à ce jour.

En considération de ces éléments et compte tenu de l'absence de revenus suffisants de l'intéressé, la caisse locale indique s'en remettre à l'appréciation du TASS.

À ce jour, aucune réponse de la CNAF et du ministère chargé des affaires sociales n'est parvenue aux services du Défenseur des droits.

### Analyse

L'AAH est une allocation du régime de solidarité ayant pour objet d'assurer aux personnes en situation de handicap un minimum de ressources.

Il convient de préciser que l'incarcération du demandeur ne fait pas obstacle au versement de l'AAH. En effet, l'article R.821-8 du CSS prévoit qu'en cas d'incarcération de plus de 60 jours, le montant de l'allocation est réduit de manière que son bénéficiaire conserve 30 % du montant mensuel.

L'article L.821-1 du CSS définit les conditions d'attribution de l'AAH. Le demandeur doit, en vertu de cette disposition, être âgé d'au moins 20 ans et justifier d'un taux d'incapacité d'au moins 80% ou compris entre 50% et 80% s'il fait face à une restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi. Il ne doit pas, par ailleurs, pouvoir prétendre à une pension de retraite, d'invalidité ou à une rente accident du travail d'un montant supérieur à celui de l'AAH (hors majoration pour l'aide d'une tierce personne). En outre, les ressources du demandeur ne doivent pas excéder un certain montant<sup>1</sup>.

Pour les ressortissants européens, le droit à l'AAH est soumis à une condition de résidence régulière sur le territoire national, de plus de trois mois, dans les conditions définies aux articles L.121-1 et L.121-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

C'est en se fondant sur ces dispositions que les services de la CAF ont rejeté la demande de Monsieur X.

La CAF, dans ses conclusions communiquées au TASS, considère que Monsieur X entre dans la catégorie des ressortissants européens inactifs et ne peut se prévaloir du statut d'étudiant. Elle estime que, quel que soit le statut retenu, Monsieur X doit démontrer qu'il dispose de ressources suffisantes et d'une assurance maladie, conformément aux dispositions de l'article L.121-1 du CESEDA.

Monsieur X considère pour sa part que ces conditions ne lui sont pas opposables dans la mesure où à la date de sa demande, il suivait une formation professionnelle.

L'article L.821-1 du CSS dispose que « *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.*

---

<sup>1</sup> S'agissant de l'AAH versée en 2016, les ressources perçues par le demandeur au cours de la période de référence (année 2014) ne doivent pas être supérieures à 9 691,80 € pour une personne seule.

Cette condition de séjour de trois mois n'est toutefois pas opposable à plusieurs catégories de personnes dont Monsieur X ne fait pas partie puisqu'il ressort des éléments versés au dossier par l'intéressé qu'il a été incarcéré dès son arrivée en France. Il y a donc lieu d'appliquer à sa situation les dispositions des articles L. 121-1 du CESEDA.

Cet article prévoit que tout ressortissant de l'Union européenne ou assimilé, a le droit de séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois s'il satisfait notamment à l'une des conditions suivantes :

- disposer pour lui-même et les membres de sa famille, de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale, ainsi que d'une assurance maladie ;
- s'il est inscrit dans un établissement pour y suivre à titre principal des études ou une formation professionnelle. Dans cette hypothèse, il doit garantir disposer d'une assurance maladie et de ressources.

La condition de disposer de ressources suffisantes et d'une assurance maladie s'impose donc aux ressortissants européens inactifs, qu'ils bénéficient ou non du statut d'étudiant et qu'ils suivent ou non une formation professionnelle.

**À titre liminaire, s'agissant des conséquences de l'incarcération sur le droit au séjour d'un ressortissant européen**, la CAF indique, en se fondant sur une décision de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en date du 16 janvier 2014<sup>2</sup>, que les conditions de droit au séjour précitées ne peuvent manifestement pas être remplies en cas d'incarcération. Or, la portée de cet arrêt concerne le droit au séjour permanent et non le droit au séjour de plus de trois mois, discuté en l'espèce s'agissant de la situation de Monsieur X.

Il convient de rappeler que la protection accordée aux ressortissants européens dans le cadre de la libre circulation, en application de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 se compose de deux niveaux :

- **le droit au séjour de plus de trois mois**, définit à l'article 7 de la directive précitée, qui confère aux ressortissants européens l'égalité de traitement avec les nationaux sous réserves de conditions, transposées à l'article L. 121-1 du CESEDA précité ;
- **le droit au séjour permanent**, définit à l'article 16 de la directive précitée, qui intervient à l'issue de 5 années de séjour régulier ininterrompu sur le territoire de l'État membre et confère aux ressortissants européens l'égalité de traitement avec les nationaux sans que ce droit ne soit soumis aux conditions précitées. Par ailleurs, après 10 ans de séjour régulier, les ressortissants européens bénéficient d'une protection renforcée contre l'éloignement, prévue par l'article 28 de la directive précitée.

C'est sur ce dernier point que la CJUE a été amenée à se prononcer dans la décision susmentionnée. Elle estime, s'agissant de l'application des articles 16 et 28 de la directive précitée, que les périodes d'incarcération ne peuvent être prises en compte dans le calcul du nombre d'années nécessaires à l'accès au droit au séjour permanent et à la protection renforcée qu'il offre aux ressortissants européens.

---

<sup>2</sup> CJUE, 16 janvier 2014, Secretary of State for the Home Department c/ M. G., C-400/12.

Par ailleurs, il convient de souligner que dans une décision du même jour<sup>3</sup> relative à une affaire similaire, la CJUE, bien que citant l'article 7 de la directive, n'énonce en aucun cas que l'incarcération fait obstacle au droit au séjour de plus de trois mois.

Il en résulte que contrairement à ce que soutient la CAF de Y, l'incarcération, bien que pouvant faire obstacle à l'acquisition du droit au séjour permanent, est sans incidence sur le droit au séjour de plus de trois mois.

Ainsi, Monsieur X paraît bénéficier d'un droit au séjour de plus de trois mois, et de ce fait, ouvrir droit au versement de l'AAH, dans la mesure où il remplit les conditions de ressources et d'assurance maladie requises par les textes.

**S'agissant de la condition de bénéficiaire d'une assurance maladie**, la circulaire ministérielle n° DSS/2B/2009/146 du 3 juin 2009 précise qu' « *une attestation de couverture maladie devra également être fournie par les ressortissants communautaires et assimilés pour eux-mêmes et leurs ayant-droit. Il pourra s'agir d'une affiliation à un régime étranger de sécurité sociale ou d'un contrat d'assurance privée* ».

Par ailleurs la Commission européenne, dans une communication en date du 2 juillet 2009 a précisé que « *toute assurance maladie, privée ou publique, souscrite dans l'État membre d'accueil ou ailleurs, est en principe acceptable tant qu'elle prévoit une couverture complète et ne crée pas de charge pour les finances publiques de l'État membre d'accueil. Dans la protection de leurs finances publiques, tout en appréciant l'exhaustivité de la couverture d'assurance maladie, les États membres doivent agir dans le respect à la fois des limitations imposées par le droit communautaire et du principe de proportionnalité* ».

En l'espèce, pour considérer que la condition d'affiliation à un régime d'assurance maladie n'est pas remplie, la CAF indique que Monsieur X n'est bénéficiaire d'aucune prestation servie par la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM). L'organisme tire cette constatation d'une attestation de la CPAM indiquant que l'intéressé est inconnu de leurs fichiers.

Or, l'article L.381-30 du CSS prévoit l'affiliation obligatoire des détenus au régime général d'assurance maladie dans les termes suivants : « *les personnes détenues bénéficient de la prise en charge de leurs frais de santé effectuée par le régime général à compter de la date de leur incarcération* ».

Ce même article prévoit par ailleurs que la condition de régularité de séjour fixée à l'article L.115-6 du CSS pour l'affiliation à l'assurance maladie n'est pas opposable aux détenus.

Ainsi, sauf à considérer que l'administration pénitentiaire et/ou la CPAM aient manqué à leurs obligations de procéder à l'affiliation de la personne détenue, Monsieur X justifie d'une couverture au titre du régime général (**pièce n°4**).

De plus, interrogée par les services du Défenseur des droits le 8 février 2016, la conciliatrice de la CPAM des Hautes Pyrénées confirmait que Monsieur X bénéficiait d'une prise en charge à 100 % jusqu'en 2019 au titre de l'affection de longue durée dont il est atteint.

Le dispositif d'assurance maladie des détenus, qui ne relève ni de la couverture maladie universelle (CMU) ni de l'aide médicale d'État (AME) permet la prise en charge des frais de santé des personnes incarcérées sans prise en considération de leur situation au regard des règles relatives au séjour des étrangers en France. Pour cette raison, les conditions de régularité du séjour n'ont pas à être examinées par la CPAM.

---

<sup>3</sup> CJUE, 16 janvier 2014, Nnamdi Onuekwere c/ Secretary of State for the Home Department, C-378/12.

Dans la mesure où, contrairement à l'AME, ce dispositif n'est pas réservé aux personnes en situation irrégulière, une affiliation au régime général au titre de la détention paraît de nature à satisfaire la condition de disposer d'une couverture maladie, comme c'est le cas pour la CMU.

La couverture maladie des détenus est applicable à toute personne incarcérée quel que soit sa situation au regard des prestations en nature, maladie et maternité, du régime d'assurance maladie dont elle relevait et relèverait si elle n'était pas incarcérée. Ainsi, s'il disposait d'une assurance privée, Monsieur X aurait tout de même bénéficié de ce dispositif. Par conséquent, la seule circonstance qu'il s'agisse d'une affiliation au régime public d'assurance maladie ne suffit pas en tant que tel à caractériser la charge pour les finances publiques de l'État membre d'accueil.

**S'agissant de la condition de disposer de ressources suffisantes**, la CAF indique dans ses conclusions au TASS qu'elle est remplie si le demandeur justifie de ressources équivalentes au RSA pour une personne seule.

Cette évaluation résulte de la circulaire CNAF n°2009-022 du 21 octobre 2009 prise en application de la circulaire ministérielle n° DSS/2B/2009/146 du 3 juin 2009, toutes deux précitées.

Celle-ci indique que l'allocataire inactif ou étudiant doit disposer d'un certain seuil de revenus. Si elle rappelle à juste titre que cette condition diffère selon la situation des personnes concernées, la circulaire distingue deux hypothèses. Lorsque l'intéressé a moins de 65 ans, elle indique qu'il y a lieu de prendre en considération le montant forfaitaire du revenu de solidarité actif (RSA). Si le demandeur a plus de 65 ans, son niveau de ressources sera comparé à celui de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

Or, l'article 8 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004, dispose que « 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 personne 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 ».

Il en résulte que lorsque le demandeur dispose de ressources égales ou supérieures au RSA, la condition de ressources sera forcément remplie. Cependant, en cas de ressources inférieures à ce montant, la condition pourra néanmoins être remplie en considération de la situation personnelle du demandeur.

S'agissant de la vérification de cette condition, la circulaire ministérielle précitée indique que « *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* ». Elle ajoute que « *la condition de résidence effective en France étant fixée à six mois et un jour pour les prestations familiales (article 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 ».*

Ces restrictions, reprises par la circulaire CNAF n°2009-022 précitée, sont contraires à la position de la Commission européenne. Dans sa communication précitée du 2 juillet 2009, la Commission précise en effet, que « *la notion de « ressources suffisantes » doit être interprétée à la lumière de l'objectif de la directive, à savoir faciliter la libre circulation, tant que les bénéficiaires du droit au séjour ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assurance sociale de l'État membre d'accueil* ». Reprenant la position de la Cour de justice<sup>4</sup>, la commission ajoute que les ressources provenant de tiers doivent être prises en compte, les seuls impératifs résidant dans le caractère licite et disponible des ressources.

En l'espèce, la situation de détention de Monsieur X doit donc être prise en considération dans le cadre de l'examen de la condition de ressources suffisantes.

La circulaire du ministère de la justice, du 17 mai 2013 relative à la lutte contre la pauvreté en détention<sup>5</sup> énonce que « *le repérage des personnes détenues sans ressources suffisantes se fonde strictement sur les critères énoncés par l'article D. 347-1 du code de procédure pénale* ». Cet article, qui a pour objet de déterminer le public éligible à l'aide attribuée par l'administration pénitentiaire, fixe le seuil de pauvreté en détention à 50€.

Il appartenait par conséquent à la CAF d'inviter Monsieur X à fournir tout élément justifiant qu'il dispose de plus de 50 € de ressources mensuelles, à la date de sa demande et ce, depuis au moins 3 mois.

Parmi les pièces jointes aux écritures présentées par la CAF au TASS, figure une attestation de Monsieur X datée du 26 août 2014 indiquant qu'il n'a perçu aucune ressource au cours des 12 derniers mois.

Il semble cependant que l'intéressé ait entendu le terme ressources au sens strict, recouvrant les salaires et prestations versées par des organismes, à l'exclusion de l'aide apportée par sa famille.

En effet, en soutien de sa réclamation, l'intéressé produit une attestation du 13 février 2016 dans laquelle il indique que dans la mesure où il ne dispose d'aucune ressource - là encore entendu au sens strict - ses parents lui versent la somme de 200€ chaque mois afin de couvrir ses besoins courants au sein de l'établissement pénitentiaire (**pièce n°5**).

Les attestations produites par Monsieur X et par ses parents sont d'ailleurs corroborées par les relevés du compte nominatif de l'intéressé pour les mois de septembre 2012 à avril 2016, transmis aux services du Défenseur des droits par l'administration pénitentiaire, qui font apparaître des virements de 200 à 400 euros par mois (**pièce n°6**).

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que Monsieur X remplit les conditions de régularité de séjour opposable aux ressortissants communautaires dans le cadre de l'examen de leur demande d'AAH.

La position consistant à procéder à l'interprétation de ces conditions telle qu'elle découle de la circulaire ministérielle et de la circulaire CNAF précitées, plus restrictive que celle retenue par la Commission européenne et la Cour de justice de l'Union européenne, place

---

<sup>4</sup> CJCE, 23 mars 2006, Commission contre Belgique, C-408/03.

<sup>5</sup> Circulaire du 17 mai 2013 relative à la lutte contre la pauvreté en détention, BOMJ n°2013-05 du 31 mai 2013.

Monsieur X dans une situation relevant de la qualification de discrimination fondée sur la nationalité contraire à l'article 18 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

L'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) prohibe par ailleurs toute discrimination dans le champ des droits reconnus par la convention. Sur le fondement de ces stipulations, combinées avec l'article 1er de son premier protocole additionnel (droit au respect des biens), la CEDH garantit une protection contre les discriminations directes ou indirectes dans le champ de la protection sociale.

Aux termes de l'article 14 de la CEDH, la jouissance des droits et libertés reconnus dans la convention doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur l'origine nationale, sauf à justifier d'un motif raisonnable et objectif.

Depuis l'arrêt *Gaygusuz c/ Autriche* du 16 septembre 1996, l'applicabilité de l'article 14 de la CEDH a été étendue aux prestations sociales : la Cour européenne des droits de l'Homme a en effet considéré que les prestations sociales constituaient un droit patrimonial, droit protégé par l'article 1er du protocole additionnel n°1, et que la condition de nationalité opposée au requérant violait le principe de non-discrimination.

Bien qu'en l'espèce, la prestation en question ne soit pas réservée aux nationaux, l'appréciation particulièrement restrictive des conditions de régularité de séjour opposée au réclamant sur le fondement des circulaires précitées conduit à l'exclure – à l'instar de nombreux ressortissants européens incarcérés ou non – du bénéfice de l'AAH.

Or, selon la jurisprudence de la Cour européenne, une prestation sociale ne peut être réservée aux nationaux ou subordonnée à des conditions très restrictives sans violation de l'article 1er précité combiné avec l'article 14 de la Convention que si elle est justifiée objectivement et raisonnablement, c'est-à-dire si elle poursuit un « *but légitime* » et si les moyens employés pour parvenir à ce but sont proportionnés. Si la CEDH reconnaît que les États contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation en la matière, seules des considérations très fortes peuvent l'amener à estimer qu'une telle différence de traitement est compatible avec la Convention.

Le but poursuivi par les conditions de droit au séjour opposées aux ressortissants européens qui sollicitent la prestation en question, tel qu'énoncé par la directive 2004/38/CE, est de s'assurer qu'ils ne constituent pas une charge déraisonnable pour le système d'assurance sociale de l'État d'accueil. Ce but est sans conteste légitime.

Néanmoins, les restrictions apportées par la circulaire ministérielle du 3 juin 2009 et la circulaire CNAF du 21 octobre 2009 paraissent disproportionnées au regard de la lettre et de l'objet de la directive qui, bien que fixant ces conditions, vise à faciliter la libre circulation en garantissant l'égal traitement des ressortissants européens et nationaux, et des précisions apportées par la Commission européenne et la jurisprudence de la CJUE.

Il en résulte que Monsieur X, lequel remplit les conditions de droit au séjour telles que définies par les textes et la jurisprudence de l'Union européenne, ne peut bénéficier de l'AAH uniquement en raison de l'interprétation restrictive qui en est faite par la CAF. Partant, cette situation revêt un caractère discriminatoire.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend porter et souhaite soumettre à l'appréciation de la formation de jugement.

Jacques TOUBON