

CHAPITRE 2

Les aides sociales avec l'ouverture des frontières

Objectif

Avec l'ouverture des frontières et la construction de l'Europe, le système français tel qu'il existait jusqu'à présent n'est plus efficient. Il s'agira alors de montrer comment il s'adapte à la société actuelle.

Les différents aspects des institutions sanitaires et sociales développés dans le chapitre précédent ne concernent que la France. Or aujourd'hui, avec l'ouverture des frontières et les migrations incessantes des populations, le recours à l'aide sociale soulève de nombreuses questions. Peut-on en bénéficier où que l'on se trouve ? Tous les individus peuvent-ils y avoir recours, quel que soit leur pays d'origine ?

1. Au niveau international

Il n'existe pas, au niveau international, d'organisme d'aide sociale aux individus. Ce sont des **conventions**, signées par les différents États, qui énoncent les principes qui régissent la protection sociale.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, le mouvement s'est accéléré, plusieurs textes reconnaissant le droit individuel à l'aide sociale ayant été adoptés :

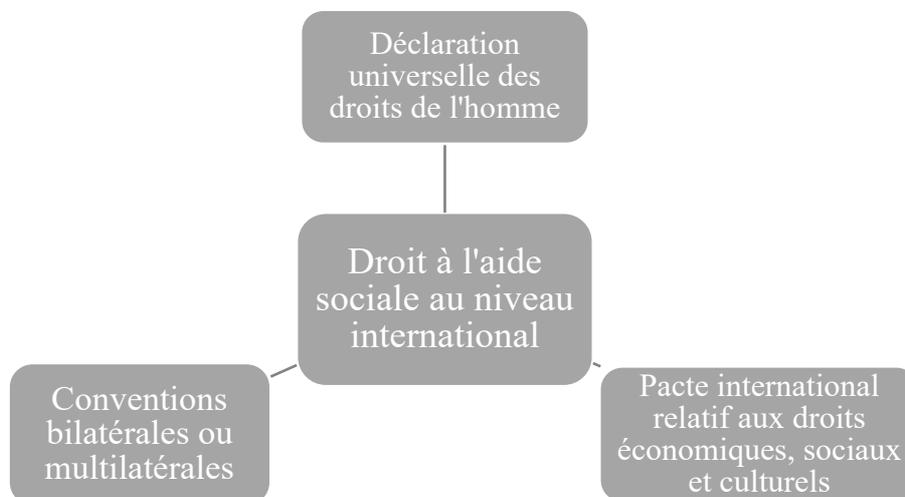
- la **Déclaration Universelle des Droits de l'Homme**, en 1948, consacre par exemple les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels de chaque individu. Elle précise aussi que chacun a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé et son bien-être ;
- le **Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels**, adopté le 16 décembre 1966 par les Nations Unies, reprend en les précisant les droits énumérés par la Déclaration des Droits de l'Homme de 1948. Les droits économiques, sociaux et culturels sont en fait des droits de l'homme considérés comme les « droits créances », c'est-à-dire des droits pour lesquels les États sont tenus d'intervenir pour prendre les mesures appropriées garantissant leur réalisation. Ces droits garantissent notamment à chacun un niveau de vie suffisant et

favorisent l'amélioration constante de ses conditions d'existence. Il s'agit du droit à la santé, à l'éducation, au travail, à la sécurité sociale...

- Il existe aussi des **conventions bilatérales²⁷ ou multilatérales**, dont le but est de reconnaître le droit de l'individu à la protection sociale. Tantôt ces conventions prévoient que la charge de l'assistance sera supportée par l'état où se trouve l'étranger, tantôt elles stipulent que le coût des prestations sera remboursé par l'état auquel ressortit l'étranger.

Ces différents textes ont largement contribué à promouvoir le **droit des hommes à l'aide sociale** et sa reconnaissance dans les droits de l'homme. **En France, le Conseil d'État a même affirmé la primauté du droit international et des traités internationaux sur la loi interne.** Ainsi, si nous disposons d'un droit français, le droit international, dans ses différentes branches (droit du travail, de la sécurité sociale, de la protection sociale) l'inspire fortement. Il règle des questions, complète le droit interne et, parfois même, s'y oppose.

À RETENIR



²⁷ Les conventions bilatérales ont pour objet de coordonner les législations de deux États afin de garantir la continuité des droits à protection sociale aux personnes en situation de mobilité.

2. Au niveau européen

L'Union Européenne s'est d'abord construite autour d'un projet économique. Puis l'idée d'une **Europe sociale** a fait son chemin, malgré l'absence de consensus autour des principales orientations à mener.

Comme au niveau international, il existe toutefois, en droit européen, des **conventions spécifiques** qui ont pour but de reconnaître l'existence d'un droit de l'individu à la protection sociale. Si ce droit n'existe pas, ces conventions obligent les États à tout mettre en oeuvre pour le promouvoir :

- le 11 décembre 1953, une **notification de la Convention Européenne d'Assistance Sociale et Médicale** oblige les États signataires à accorder l'assistance aux ressortissants d'un autre état signataire résidant sur leur sol ;
- le 18 octobre 1961 est signée à Turin la **Charte sociale européenne** qui sauvegarde les droits sociaux (droit à la sécurité sociale, à l'aide et à l'action sociale) et économiques de l'homme. Elle a depuis été révisée en 1996 ;
- la **Convention Européenne des Droits de l'Homme** quant à elle, prévoit d'étendre la protection sociale à tous les individus. Elle institue par exemple un principe de procès équitable en matière de contentieux, affirme le bénéfice des droits et libertés sans distinction de nationalité.

Ce **droit à l'égalité de traitement** a été maintes fois consacré par les tribunaux français. Ainsi, ils affirment que **les étrangers doivent percevoir les prestations sociales dans les mêmes conditions que les Français dès lors qu'ils résident en France de manière stable et régulière**. La jurisprudence²⁸ a même conduit le législateur à considérer qu'une allocation d'aide urgente constituait un droit qui devait être attribué sans considération de nationalité, et ce même si les étrangers sont ressortissants d'un État qui n'a conclu aucun accord national avec l'Union Européenne.

A. La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs

²⁸ Ensemble des décisions de justice relatives à une question juridique donnée.

Adoptée le 9 décembre 1989, elle tente de **compenser les manquements concernant la question sociale**. Elle fixe les grands principes sur lesquels se fonde notre modèle européen du droit du travail et, plus généralement, de la place du travail dans notre société. Elle consacre notamment un socle de droits sociaux qui seront garantis et mis en oeuvre, selon les cas, au niveau des États membres ou au niveau de la Communauté européenne, dans le cadre de ses compétences.

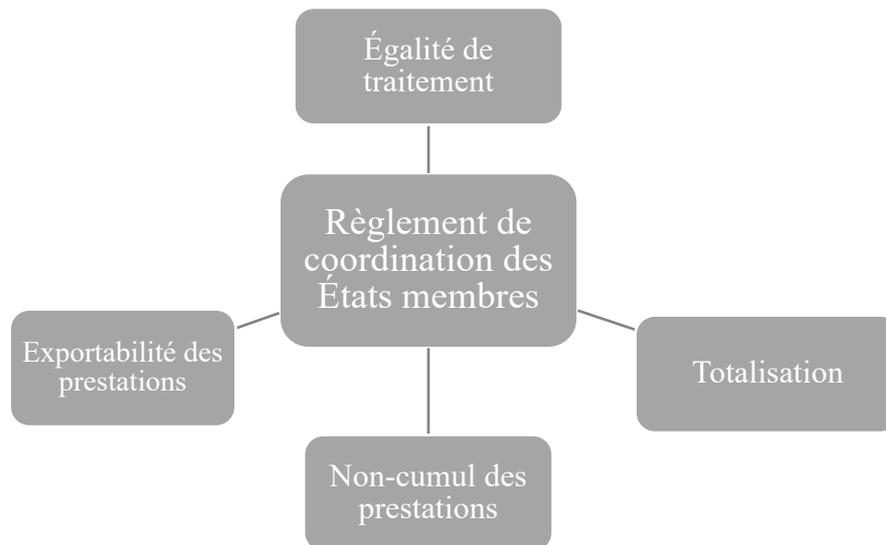
Elle **réaffirme les droits sociaux fondamentaux**, notamment la circulation des travailleurs dans la communauté européenne, ajoute la coordination de la sécurité sociale des différents pays pour les travailleurs qui se déplacent, faute de pouvoir unifier les systèmes nationaux. Elle aménage en fait des passerelles entre les différents systèmes d'aide sociale.

Mais il faut retenir que **chaque État membre reste libre de définir son système de sécurité sociale**. Le règlement de coordination sert alors à déterminer auprès de quel système national un citoyen de l'Union doit être assuré lorsque deux pays, ou davantage, sont concernés. De manière générale, c'est le pays d'emploi ou, si le citoyen ne travaille pas, le pays de résidence, qui fournit une couverture sociale. Le règlement de coordination a ainsi remplacé tous les accords préexistants et vise les principaux risques sociaux : la maladie, la maternité, l'invalidité, le décès, l'accident du travail, la maladie professionnelle, la famille, la vieillesse, le chômage. Pour ce faire, il repose sur un plusieurs mécanismes :

- **l'égalité de traitement**, qui accorde aux travailleurs salariés et indépendants originaires d'autres États membres des droits identiques à ceux dont jouissent les ressortissants de l'État d'accueil ;
- **la totalisation**, c'est-à-dire le fait de pouvoir ajouter des durées d'activité pour ouvrir des droits à certaines prestations. Ce principe est applicable lorsqu'une législation nationale prévoit, par exemple, que le travailleur doit avoir été assuré ou employé pendant une période donnée avant de pouvoir bénéficier de certaines prestations sociales. L'État membre compétent doit prendre en compte les périodes d'assurance et d'emploi accomplies dans le cadre de la législation d'un autre État membre avant de décider si le travailleur concerné répond aux conditions de durée d'assurance ou d'emploi ;
- **le non-cumul des prestations** dont l'objectif est d'empêcher quiconque de tirer avantage du droit à la libre circulation. Ainsi, une personne ayant cotisé à des régimes d'assurance sociale obligatoire dans deux ou plusieurs États membres pendant la même période n'obtient pas pour autant le droit de percevoir plusieurs prestations analogues ;
- **l'exportabilité des prestations**, c'est-à-dire que celles-ci peuvent être versées partout dans l'Union Européenne. Les États membres ne peuvent pas réserver le paiement des prestations

aux seules personnes résidant sur leur territoire. Ce principe ne s'applique pas toutefois à toutes les prestations sociales. Les prestations de chômage, par exemple, relèvent de dispositions particulières.

À RETENIR



B. La Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne

Elle a été proclamée lors du Conseil européen de Nice, le 7 décembre 2000. Mais c'est le **traité de Lisbonne**²⁹ qui, depuis son entrée en vigueur le 1er décembre 2009, lui a donné la même valeur juridique que celle des traités. Elle comporte cinquante-quatre articles qui définissent les droits fondamentaux des personnes au sein de l'Union Européenne, à travers la reconnaissance :

- des droits de l'individu à la sécurité sociale ;
- de l'aide et de l'action sociale qui vise à lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté.

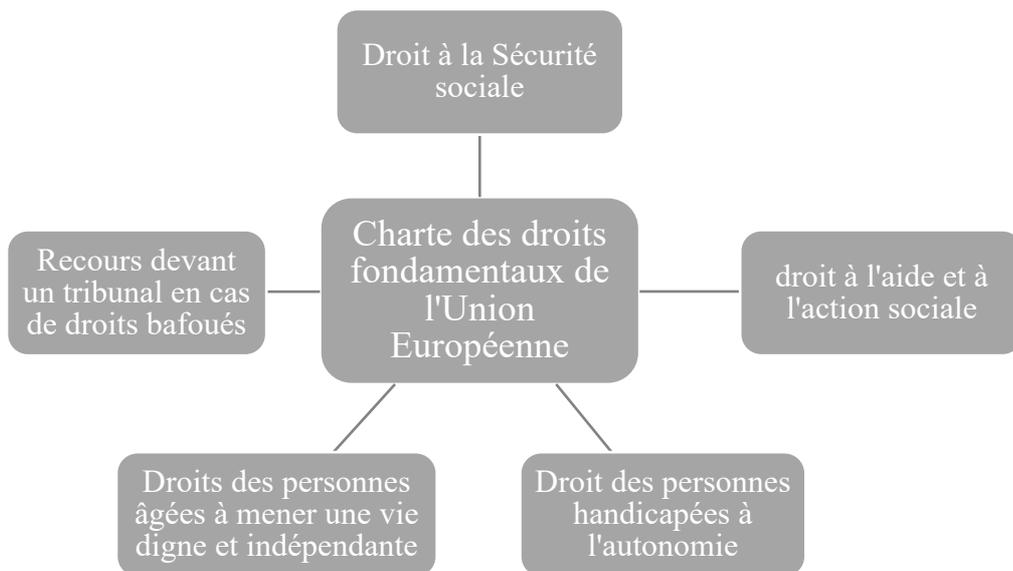
²⁹ Traité qui vise à moderniser le fonctionnement de l'Union européenne élargie à 27 membres. S'il ne contient pas de mesure phare qui fait avancer la construction européenne tel l'euro, il adapte néanmoins en profondeur les règles des traités afin que l'Union puisse réagir aux nouveaux défis du XXIe siècle. Ainsi il rénove l'architecture des institutions, assouplit la prise de décision et renforce la représentation extérieure de l'Union.

Ce traité précise aussi que toute personne dont les droits et les libertés sont garantis par l'Union a le droit à **un recours effectif devant le tribunal si ses droits sont bafoués**.

De même, il reconnaît et respecte les **droits des personnes âgées à mener une vie digne et indépendante**, à participer à la vie sociale et culturelle ; le **droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie**.

La portée juridique de cette Charte est strictement encadrée. Elle s'applique d'abord aux institutions et organes de l'UE dans le respect du principe de subsidiarité³⁰, mais aussi aux États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union (art. 51 de la Charte). Toutefois, la Pologne, le Royaume-Uni et la République tchèque ont négocié un régime dérogatoire à son application. Ainsi, toute disposition de la Charte faisant référence aux législations et pratiques nationales ne s'applique à ces pays que si les droits et principes qu'elle contient sont reconnus dans leurs législations et leurs pratiques respectives.

À RETENIR



³⁰ Maxime politique et sociale selon laquelle la responsabilité d'une action publique, lorsqu'elle est nécessaire, doit être allouée à la plus petite entité capable de résoudre le problème d'elle-même.

C. Un exemple concret : le CLEISS³¹

Depuis 1959, le Centre des liaisons européennes et Internationales de Sécurité Sociale (CLEISS) effectue la **liaison entre les organismes de sécurité sociale français et internationaux**. Pour favoriser la mobilité internationale, la France et l'Europe disposent en effet d'un **cadre juridique international qui assure la bonne coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale** des personnes qui se déplacent hors des frontières nationales.

Il est constitué par les règlements européens 883/2004 et 987/2009, les anciens règlements 1408/71 et 574/72, les 37 accords bilatéraux conclus par la France avec la plupart de ses principaux partenaires extra-européens du bassin méditerranéen, du Maghreb, d'Afrique francophone, d'Amérique et d'Extrême-Orient, ainsi que par 3 décrets de coordination avec la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Saint-Pierre et Miquelon.

Ces textes permettent en effet, pour les personnes qui séjournent ou résident hors du pays assurant normalement leur couverture sociale :

- la **levée des clauses de résidence ou des conditions de stage** pour l'accès aux prestations ;
- la **totalisation des droits** et donc notamment, la prise en compte de toutes les périodes d'activité accomplies dans tous les États concernés, lors de la liquidation des pensions de retraite ou de survivants ;
- l'**exportation des pensions** ;
- enfin, si nécessaire et dans certaines conditions, le **maintien à la législation du pays d'envoi**, de travailleurs détachés sur le territoire d'un autre État contractant.

Le champ de leurs bénéficiaires est très large, s'agissant de l'espace européen, de la Suisse et des territoires d'outremer concernés : étudiants, actifs et inactifs et ayants-droit, contrairement à ce qui est le cas le plus souvent pour les conventions bilatérales, généralement limitées aux ressortissants de l'un ou l'autre État qui exercent ou ont exercé une activité professionnelle dans l'un ou l'autre pays.

Le CLEISS est en France l'institution pivot chargée de contribuer à la bonne application de ces instruments, pour le compte des pouvoirs publics et de l'ensemble des institutions de sécurité sociale, tous risques et tous régimes confondus. À ce titre :

- il **apporte son expertise** au gouvernement français dans la négociation et l'application des accords internationaux et règlements européens de sécurité sociale et contribue à en faciliter

³¹ <http://www.cleiss.fr/presentation/presentation.html>

- l'accès par tous moyens aux particuliers et aux entreprises ;
- il est l'**interlocuteur compétent** pour la gestion de toutes les autorisations dérogatoires ou exceptionnelles en matière de détachements de travailleurs ;
 - il sert d'**intermédiaire entre les institutions françaises et étrangères** de sécurité sociale et entre celles-ci et les particuliers et les entreprises, pour faciliter dans le cadre de l'entraide administrative, le règlement de toute difficulté d'ordre juridique ou financier ;
 - il assure les besoins de traduction des institutions et administrations concernées et est sur ce plan, le premier traducteur public français : 50 000 pages traduites en moyenne par an, dans une quarantaine de langues ;
 - il produit un **rapport statistiques annuel** retraçant l'ensemble des flux financiers et humains entre les États concernés, dans le cadre de cette coordination internationale de sécurité sociale.

Le Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale, établissement public national à caractère administratif, financé essentiellement par les régimes français de Sécurité sociale, occupe une place originale et unique dans la sécurité sociale du fait de sa vocation internationale.

Le CLEISS assiste les organismes de Sécurité sociale, français ou étrangers, les assurés et employeurs dans l'instruction des dossiers. Il peut être amené à renseigner sur les procédures prévues par les différents accords internationaux et à communiquer des interprétations de textes ou de circulaires émanant de ses autorités de tutelle. Il traite des cas d'exemption ou de maintien exceptionnel au régime de sécurité sociale français.

Le rôle de relais qu'il joue entre les organismes de base et le ministère par le biais de la division des affaires communautaires et internationales à la direction de la sécurité sociale lui confère une position originale dans la structure de la sécurité sociale française.

Par le biais de son site Internet, il renseigne caisses françaises, employeurs et assurés en diffusant une information complète et actualisée sur la dimension internationale de la sécurité sociale, notamment sur les législations sociales des Etats avec lesquels la France est liée par un accord de sécurité sociale.

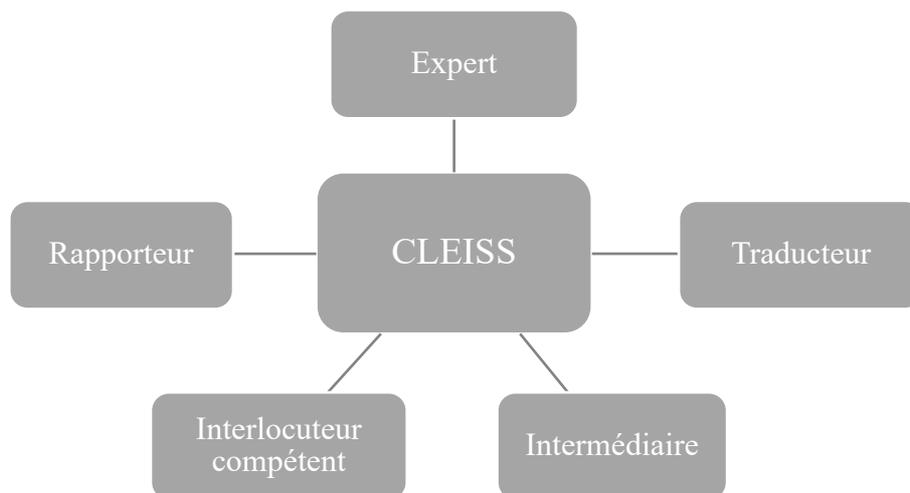
Inversement, il informe les institutions étrangères du contenu de la législation française et de son évolution.

Il est également le point de contact français en application de la directive européenne 2011/24/UE relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers. À ce titre, il a pour mission d'informer les patients comme les professionnels de santé sur ces droits, notamment en ce qui concerne la prise en charge des soins dispensés

dans un État autre que l'État d'affiliation.

À RETENIR

Le CLEISS est au service de la protection sociale des personnes en mobilité internationale. Pour ce faire, il joue plusieurs rôles auprès de l'État français :



CONCLUSION DU CHAPITRE 2

L'ouverture des frontières et la mobilité grandissante des populations poussent les différents États à s'interroger sur les conditions d'accès des hommes aux droits sociaux. Ainsi, aussi bien au niveau international qu'europpéen, des conventions signées entre les pays permettent, sous certaines conditions, de garantir la protection des individus.

Mise en application

Exercice 1 :

Qu'est-ce que l'Europe sociale ?

Il n'existe **pas de politique sociale spécifique de l'Union européenne**. Ce domaine – qui concerne notamment l'emploi et le chômage, les conditions de travail, l'égalité hommes-femmes, la protection sociale... – relève avant tout de la compétence des États. Ceux-ci cherchent toutefois à harmoniser certains aspects de leurs législations sociales. Le législateur européen peut fixer des **règles minimales** que les États doivent respecter (par exemple, en matière de temps de travail). Par ailleurs, l'UE coordonne les politiques de l'emploi des États membres au sein d'une stratégie commune (la Stratégie européenne pour l'emploi).

La politique sociale est progressivement devenue une composante importante du projet européen.

En 1957, le traité de Rome ne comportait que peu d'articles concernant spécifiquement la politique sociale. Il a cependant créé le **Fonds social européen (FSE)** qui vise à lutter contre le chômage et à favoriser la formation et la reconversion professionnelles.

En 1986, l'Acte unique étend les compétences communautaires à la santé et à la sécurité au travail.

Les traités de Maastricht (1992) et d'Amsterdam (1997) renforcent la politique sociale européenne, la question de l'emploi devenant « d'intérêt communautaire » et nécessitant une stratégie de coordination.

Le Conseil européen de Lisbonne (mars 2000) a même fixé comme objectif le plein emploi à l'horizon 2010 et la modernisation du modèle social européen. Le traité de Lisbonne (2007) confirme les objectifs (avec la mention du « plein emploi », du « progrès social » et de la « cohésion économique, sociale et territoriale ») et dispositions déjà existants pour la politique de l'emploi et la politique sociale de l'Union. Le sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi (qui réunit les présidences du Conseil des ministres et de la Commission ainsi que les représentants des employeurs et des travailleurs) est désormais inscrit dans le traité (art. 152 TFUE).

Les réalisations de l'UE en matière d'Europe sociale concernent quatre grands domaines :

– la **libre circulation des travailleurs** et la **coordination des régimes de sécurité sociale** :

tout ressortissant de l'UE a le droit de travailler, sans discrimination dans un autre pays membre et d'y être socialement assuré ;

– l'**égalité des hommes et des femmes** : de nombreuses directives ont été prises depuis 1975 pour garantir l'égalité de traitement au travail, de rémunération et de sécurité sociale. Un Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, créé en 2006, est opérationnel depuis décembre 2009 (son siège est à Vilnius) ;

– le **droit du travail** : protection des droits individuels, collectifs, et garantie de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail ;

– la **lutte contre les discriminations**.

En décembre 2000, le Conseil européen de Nice a adopté une **Charte des droits fondamentaux**, rassemblant les droits politiques, économiques et sociaux. Le traité de Lisbonne lui donne la même valeur juridique que les traités, ce qui la rend contraignante pour les États membres. La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour garantir son respect par les États membres.

L'Europe sociale est néanmoins limitée par la volonté des États de rester maître de leur politique en matière de droit du travail et de fiscalité. Dans le traité de Lisbonne, une déclaration interprétative de l'article 156 TFUE sur la coopération des États membres dans les domaines de la politique sociale (emploi, droit au travail et conditions de travail, formation professionnelle, sécurité sociale, droit syndical...) précise que ces domaines "relèvent essentiellement de la compétence des États membres. Les mesures d'encouragement et de coordination revêtent un caractère complémentaire. Elles servent à renforcer la coopération (...) et non pas à harmoniser des systèmes nationaux".

www.vie-publique.fr, 20/02/2014.

1. Pourquoi n'existe-t-il pas de politique sociale spécifique de l'Union européenne ?

2. Quel est le rôle du législateur européen ?

3. Qu'est ce que le FSE ? Recherchez ses spécificités sur Internet.

4. Pourquoi l'Europe sociale reste-t-elle limitée en matière de droit du travail et de fiscalité ?

Exercice 2 :

Effectuez une recherche documentaire sur Internet vous permettant de déterminer quelles sont les priorités de l'Union européenne en matière d'action sociale. Listez ces priorités.