

SOLIDARITÉS

ACTION SOCIALE

Exclusion

MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES
ET DE LA SANTÉ

*Direction générale
de la cohésion sociale*

Sous-direction de l'inclusion sociale,
de l'insertion et de la lutte
contre la pauvreté

Bureau des minima sociaux

Note d'information DGCS/SD1C n° 2013-265 du 28 juin 2013 relative à l'accès au revenu de solidarité active (RSA) des ressortissants européens ayant la qualité de travailleurs indépendants

NOR : AFSA1317007N

Date d'application : immédiate.

Catégorie : interprétation à retenir, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge, lorsque l'analyse de la portée juridique des textes législatifs ou réglementaires soulève une difficulté particulière.

Résumé : diffusion urgente d'une « fiche d'analyse juridique » sur l'accès au revenu de solidarité active (RSA) des ressortissants européens ayant la qualité de travailleurs indépendants, pour prévenir tout contentieux qui attirerait l'attention de la Commission européenne (dossier sensible).

Mots clés : revenu de solidarité active (RSA) – ressortissants européens.

Annexe : Fiche d'analyse juridique sur l'accès au revenu de solidarité active (RSA) des ressortissants européens ayant la qualité de travailleurs indépendants.

La ministre des affaires sociales et de la santé à Madame et Messieurs les préfets de région ; Mesdames et Messieurs les préfets de département ; copie à Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ; Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux de la cohésion sociale et de la protection des populations ; Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux de la cohésion sociale ; Monsieur le directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales ; Monsieur le directeur de la caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (pour information).

Vous trouverez en annexe à la présente note une fiche d'analyse juridique rappelant les principes législatifs régissant l'accès au revenu de solidarité active (RSA) des ressortissants européens ayant la qualité de travailleurs indépendants.

Ce document est à communiquer sans délai aux présidents des conseils généraux, et à travers eux, aux services des conseils généraux en charge de la gestion du dispositif du RSA. Il s'agit en effet de prévenir tout risque de contentieux, qui résulterait d'une mauvaise interprétation du droit national ou de la jurisprudence européenne, susceptible d'attirer l'attention de la Commission européenne.

Je vous remercie donc d'assurer la transmission de ce document aux services concernés du conseil général de votre département.

Il y est rappelé qu'un refus d'ouverture de droit au RSA opposé à un ressortissant de l'UE ayant la qualité de travailleur indépendant ne peut en aucun cas se fonder sur la seule faiblesse du montant des ressources que lui procure son activité pour lui contester la qualité de travailleur au sens du droit européen.

Dans une telle situation, tout refus d'ouverture de droit au RSA doit se fonder en premier lieu sur une évaluation précise du niveau de l'activité (en temps consacré, en démarches accomplies, etc.), étayée au besoin par des documents internes à l'entreprise, permettant de conclure au caractère marginal et accessoire de ladite activité, et de dénier ainsi au demandeur la qualité de travailleur au sens du droit communautaire.

Ce rappel fait suite à une demande d'information adressée par la Commission européenne au gouvernement français, concernant une plainte déposée par un ressortissant européen résidant en France à qui l'accès au RSA avait été refusé, à tort, au motif que la faiblesse des ressources tirées de son activité de travailleur indépendant ne permettait pas de lui reconnaître le statut de travailleur. Il s'agit d'éviter tout nouveau contentieux de ce type.

Toute question relative à la présente note peut être adressée à DGCS-RSA@social.gouv.fr.

Pour la ministre et par délégation :
La directrice générale de la cohésion sociale,
S. FOURCADE

ANNEXE

ANNEXE À LA NOTE D'INFORMATION DGCS/SD1C N° 2013-265 DU 28 JUIN 2013 RELATIVE À L'ACCÈS AU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE (RSA) DES RESSORTISSANTS EUROPÉENS AYANT LA QUALITÉ DE TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS



MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES
ET DE LA SANTÉ

PERSONNES HANDICAPÉES
ET LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

*Direction générale
de la cohésion sociale*

Service des politiques sociales
et médico-sociales

Sous-direction de l'inclusion sociale,
de l'insertion et de la lutte
contre la pauvreté

Bureau des minima sociaux

**Fiche d'analyse juridique sur l'accès au RSA des ressortissants UE
ayant la qualité de travailleurs indépendants**

***à l'attention des présidents de conseil général en France
(via les correspondants RSA des départements)***

Contexte

La présente fiche a été rédigée par la DGCS suite à une demande d'information adressée à la France par la Commission européenne concernant les difficultés rencontrées par un ressortissant d'un État membre de l'UE résidant en France, qui s'est vu refuser, par le président du conseil général (PCG) compétent, l'accès au revenu minimum d'insertion (RMI) puis au revenu de solidarité active (RSA) au motif qu'il ne remplissait pas les conditions de droit au séjour requises pour bénéficier de cette prestations sociale, en dépit de sa qualité de travailleur indépendant, eu égard à la faiblesse des ressources tirées de son activité.

Pour limiter tout risque contentieux, cette fiche clarifie auprès de tous les PCG la manière dont il faut interpréter le droit du RSA (loi, règlement) en ce qui concerne les conditions d'accès à la prestation pour tout ressortissant de l'UE ayant le statut de travailleur indépendant, notamment par rapport aux textes européens et à la jurisprudence communautaire.

Rappel des principes de droit européen

L'article 24 de la directive 2004/38 pose le principe de l'égalité de traitement de tout « citoyen de l'Union qui séjourne sur le territoire de l'État membre d'accueil (...) avec les ressortissants de cet État membre dans le domaine d'application du traité ».

L'article 7 de la directive 2004/38 garantit le droit au séjour de plus de trois mois de tout citoyen de l'Union s'il remplit alternativement l'une ou l'autre de ces conditions :

- être travailleur salarié ou non salarié dans le territoire ;
- disposer de ressources suffisantes et d'une assurance maladie ;
- être étudiant ou en formation professionnelle (et remplir la condition ci-dessus) ;
- être membre de la famille d'un citoyen remplissant les conditions ci-dessus.

L'accès au RSA des ressortissants de l'Union européenne

L'article L.262-6 du code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoit que, pour bénéficier du RSA, les ressortissants de l'Union européenne, qu'ils soient ou non en activité, doivent remplir les conditions exigées pour bénéficier d'un droit au séjour, c'est-à-dire celles visées à l'article 7 de la directive, telles que transposées à l'article L. 121-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Aucune condition de durée de résidence n'est opposable aux personnes exerçant une activité professionnelle déclarée, aux personnes ayant exercé une activité professionnelle en France et étant dans l'incapacité temporaire de travailler pour des raisons médicales ou qui suivent une formation professionnelle ou qui sont inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi, ainsi qu'aux ascendants, descendants et conjoints des personnes visées précédemment.

S'agissant des conditions d'accès au RSA pour les ressortissants européens exerçant une activité de travailleur indépendant

La condition relative à la possession de ressources suffisantes, qui est mentionnée au 2° de l'article L. 121-1 du CESEDA, concerne uniquement les citoyens de l'UE qui séjournent en France en qualité de non-actifs et ne vise donc pas les travailleurs, qu'ils soient salariés ou non salariés. Ces dispositions sont strictement conformes aux règles posées par la directive de 2004.

La reconnaissance par la France d'un droit de séjour pour l'exercice d'une activité professionnelle non salariée n'est donc pas subordonnée à la justification par le citoyen de l'UE de la possession de ressources. La seule condition applicable est celle posée par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) quant à l'exigence de l'exercice d'une « activité réelle et effective ».

La jurisprudence européenne exclut, en effet, du droit de séjour au titre de travailleur les citoyens de l'UE qui exercent des « activités tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales et accessoires ».

Cette notion a été posée par la CJUE initialement dans l'arrêt Levin (23 mars 1982, 53/81) et a été reprise dans plusieurs arrêts successifs, qui lient la reconnaissance du droit de séjour en qualité de travailleur à la constatation de l'exercice d'une activité réelle et effective, laquelle exclut les activités purement marginales et accessoires ; cf. notamment arrêts du 26 février 1992, Raulin, C 357/89 ; Bernini, C 3/90 ; arrêt C 22/08 et C 23/08, Vatsouras, 4 juin 2009 :

« La juridiction de renvoi a constaté que l'activité professionnelle "mineure exercée brièvement" par M. Vatsouras était "insuffisante aux fins de sa subsistance", que l'activité exercée par M. Koupantantzé "a duré à peine plus d'un mois".

À cet égard, il convient de relever que, selon une jurisprudence constante, la notion de "travailleur" au sens de l'article 39 CE revêt une portée communautaire et ne doit pas être interprétée de manière restrictive. Doit être considérée "travailleur" toute personne qui exerce des activités réelles effectives, à l'exclusion d'activités tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales et accessoires. »

La vérification du caractère réel et durable d'une activité non salariée peut, dans certains cas, s'appuyer sur l'examen de documents comptables, tels que les déclarations de chiffre d'affaires, faisant apparaître le niveau de ressources dégagé par l'activité. Ces éléments chiffrés constituent un indice qui devra être corroboré par d'autres justificatifs (par exemple, bons de commande, contrats) pour éclairer l'administration sur la réalité du niveau de l'activité exercée, afin d'apprécier le caractère temporaire ou non du faible niveau d'activité et donc de déterminer si celle-ci est en réalité marginale ou accessoire. Mais en aucun cas, le faible niveau de ressources qui résulterait d'une activité professionnelle ne serait en soi un motif opposable à l'intéressé.

Dès lors, il est rappelé qu'un refus d'ouverture de droit au RSA opposé à un ressortissant UE ayant la qualité de travailleur indépendant ne peut en aucun cas se fonder sur la seule faiblesse du montant des ressources que lui procure son activité pour lui contester la qualité de travailleur au sens du droit européen.

Dans une telle situation, tout refus d'ouverture de droit au RSA doit se fonder en premier lieu sur une évaluation précise du niveau de l'activité (en temps consacré, en démarches accomplies, etc.), étayée au besoin par des documents internes à l'entreprise, permettant de conclure au caractère marginal et accessoire de ladite activité, et de dénier ainsi au demandeur la qualité de travailleur au sens du droit européen.