

Paris, le 7 avril 2017

Décision du Défenseur des droits n° 2017-088

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 le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

Vu la Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ;

Vu le code de l'action sociale et des familles.

Saisi par Monsieur X, ressortissant italien, d'une réclamation relative au refus de prise en compte de sa conjointe, ressortissante algérienne, dans le cadre de l'examen de ses droits au revenu de solidarité active (RSA) ;

Décide de recommander :

- à la Caisse nationale des allocations familiales, de rappeler aux caisses d'allocations familiales dont elle assure la tutelle, l'inopposabilité de toute condition de séjour préalable dans le cadre de l'examen des droits au RSA, au conjoint d'un ressortissant de l'Union européenne qui dispose d'un droit au séjour fondé sur sa qualité de travailleur, conformément à l'article L.262-6 du code de l'action sociale et des familles ;

- à la Ministre des Affaires sociales et de la Santé, d'engager une réforme visant à clarifier l'inopposabilité de toute condition d'antériorité de séjour au conjoint, ascendant ou descendant d'un ressortissant de l'Union européenne disposant d'un droit au séjour en France, conformément au droit européen.

Le Défenseur des droits demande à la Ministre des Affaires sociales et de la Santé ainsi qu'à la Caisse nationale des allocations familiales de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de six mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Recommandations dans le cadre de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative au refus opposé à un allocataire ressortissant italien, de prendre en compte de sa conjointe, ressortissante d'un État tiers, dans le cadre du calcul de ses droits au revenu de solidarité active (RSA « couple »).

Cette situation individuelle a permis de mettre en lumière, d'une part, le défaut d'application de l'article L.262-6 du CASF qui prévoit une exception à la condition de cinq années de séjour préalable sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler s'agissant des conjoints de ressortissant de l'Union bénéficiant de la qualité de travailleur ou assimilé, et d'autre part, l'absence d'exception explicite à cette condition s'agissant des membres de famille des ressortissants de l'Union justifiant d'un droit au séjour sur un autre fondement.

Faits :

Monsieur X, ressortissant italien, a sollicité le bénéfice du RSA « couple » auprès de la CAF de Y. En dépit de sa situation matrimoniale, par décision du 24 septembre 2015, la CAF lui a accordé le RSA « personne seule », au motif que son épouse, Madame X, de nationalité algérienne, ne remplit pas la condition des cinq années de résidence en France.

L'intéressé a saisi la commission de recours amiable de la caisse (CRA) puis le tribunal administratif de Marseille en contestation de cette décision.

Instruction :

Par courriel du 25 avril 2016, les services du Défenseur des droits sont intervenus auprès de la CAF afin de solliciter le réexamen en droit de la situation de Monsieur X en rappelant que les dispositions du code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoient que la condition d'antériorité de séjour de cinq ans n'est pas opposable au conjoint du ressortissant européen en situation de maintien de la qualité de travailleur.

Par courriel en réponse du 1^{er} juin 2016, la CAF a indiqué qu'après analyse du dossier et avis du service réglementation, la condition d'antériorité de séjour de cinq ans était opposable en l'espèce.

Par courrier du 2 août 2016, le Défenseur des droits a adressé à la CAF de Y, à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) ainsi qu'au Conseil départemental de Y, 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.

Par courrier en réponse du 4 août 2016, la CNAF considère que la position de la CAF est fondée et que la condition de cinq années de résidence préalable sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler est opposable à Madame X, dans la mesure où elle est ressortissante d'un État tiers.

En revanche, les services du conseil départemental estiment que cette condition n'est pas opposable à l'intéressée. Ils précisent d'ailleurs avoir adressé dès le 12 mai 2016, une décision invitant la CAF à prendre en compte Madame X dans le calcul du droit au RSA de son conjoint.

Discussion :

L'article L.262-4 du code de l'action sociale et des familles (CASF) dispose que « *Le bénéfice du revenu de solidarité active est subordonné au respect, par le bénéficiaire, des conditions suivantes :*

1° être âgé de plus de vingt-cinq ans ou assumer la charge d'un ou plusieurs enfants nés ou à naître ;

2° être français ou titulaire, depuis au moins cinq ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler. (...) ».

Par exception à l'article L. 262-4 susmentionné, l'article L.262-6 du CASF prévoit que les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou assimilés, ne sont pas soumis à la condition de séjour préalable de cinq ans sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler. Ils doivent en revanche justifier d'un droit au séjour en France et, sauf exception, de trois mois de séjour préalable sur le territoire.

L'article L.262-5 du CASF précise que pour être pris en compte au titre des droits du bénéficiaire (RSA « couple »), le conjoint, concubin ou partenaire étranger lié par un pacte civil de solidarité du bénéficiaire doit remplir la condition d'antériorité de séjour de cinq ans prévue au 2° de l'article L.262-4 précité.

Il est vrai qu'aucune disposition du CASF n'exonère explicitement les conjoints étrangers de ressortissants européens de la condition de cinq ans de séjour préalable sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler.

Toutefois, en dépit de cette absence de précision textuelle en droit interne, le droit de l'Union européenne, directement applicable, interdit d'imposer une telle condition d'antériorité de séjour et de résidence au membre de famille d'un ressortissant européen, qu'il puisse se prévaloir de la qualité de travailleur ou non.

S'agissant des conjoints étrangers de ressortissants européens pouvant se prévaloir de la qualité de travailleur ou assimilé

Si pour le bénéfice du RSA, les ressortissants de l'Union européenne et les membres de leur famille doivent disposer, en plus de leur droit au séjour d'une résidence préalable de trois mois sur le territoire français, cette dernière condition n'est pas opposable aux travailleurs et à ceux qui peuvent y être assimilés (incapacité temporaire de travail, chômage involontaire, formation professionnelle).

L'article L.262-6 du CASF prévoit en effet qu' « *aucune condition de durée de résidence n'est opposable : (...) 2° A la personne qui a exercé une telle activité en France et qui, soit est en incapacité temporaire de travailler pour raisons médicales, soit suit une formation professionnelle au sens des articles L. 6313-1 et L. 6314-1 du code du travail, soit est inscrite sur la liste visée à l'article L. 5411-1 du même code* ».

Il précise en outre en son dernier alinéa que « *la condition de durée de résidence [de trois mois] visée au premier alinéa n'est pas opposable aux ascendants, descendants ou conjoint d'une personne mentionnée aux 1° ou 2°* ».

Si la condition de trois mois de résidence en France n'est pas opposable aux conjoints étrangers de ressortissants européens, une condition de résidence préalable d'une durée de cinq ans sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler pourrait encore moins l'être.

De plus, L'article 18 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) stipule que « *dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité* ». S'agissant plus particulièrement des travailleurs et assimilés, l'article 45 du traité pose la prohibition des discriminations fondées sur la nationalité comme corollaire de la libre circulation.

En vertu de principe de non-discrimination ainsi posé, les citoyens de l'Union ayant exercé leur liberté de circulation ainsi que les membres de leur famille, qui bénéficient d'un droit au séjour dérivé, ne peuvent se voir appliquer d'éventuelles conditions d'antériorité de titre de séjour pour l'accès aux prestations sociales.

Ainsi, le CASF fait une juste application du droit de l'Union lequel, en prohibant toute discrimination fondée sur la nationalité, impose une égalité de traitement entre les ressortissants européens – et les membres de leur famille – et les citoyens français.

Néanmoins, cette application du droit européen demeure incomplète dans la mesure où elle n'exclut pas explicitement l'application de la condition de cinq années de séjour sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler à l'égard des membres de famille de ressortissant communautaires, y compris lorsque leur droit au séjour ne provient pas de leur qualité de travailleur.

S'agissant des conjoints étrangers de ressortissants européens ne pouvant se prévaloir de la qualité de travailleur.

L'article 7 de la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit au séjour des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres prévoit que les membres de famille d'un ressortissant de l'Union qui dispose lui-même d'un droit au séjour bénéficient, quel que soit leur nationalité, du même droit au séjour et du même droit à l'égalité de traitement avec les ressortissants nationaux.

En effet, l'article 24 de la directive précitée précise que « *tout citoyen de l'Union qui séjourne sur le territoire de l'État membre d'accueil en vertu de la présente directive bénéficie de l'égalité de traitement avec les ressortissants de cet État membre dans le domaine d'application du traité. Le bénéfice de ce droit s'étend aux membres de la famille, qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui bénéficient du droit de séjour ou du droit de séjour permanent.* »

En d'autres termes, le droit au séjour du membre de famille ressortissant d'un État tiers étant dérivé du droit au séjour du ressortissant de l'Union, aucune condition supplémentaire, notamment de durée de séjour, ne peut lui être imposé pour le bénéfice d'une prestation ou la prise en compte au titre des droits du bénéficiaire, sans contredire les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination à raison de la nationalité prévus à l'article 18 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Seule une condition de trois mois maximum de résidence sur le territoire peut être imposée pour les prestations d'assistance.

Ainsi, en vertu du principe de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'état membre d'accueil dont bénéficient les ressortissants européens et les membres de leurs famille en application des règles de droit européen précitées, la condition de cinq années de séjour préalable sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler ne peut être considérée comme leur étant opposable.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que tout membre de famille d'un ressortissant européen (conjoint, ascendants, descendants) doit être exempté de la condition de cinq ans de séjour préalable sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler, quel que soit le fondement de son droit au séjour.

Par conséquent, le Défenseur des droits décide de recommander :

- à la Caisse nationale des allocations familiales, de rappeler aux caisses d'allocations familiales dont elle assure la tutelle, l'inopposabilité de toute condition de séjour préalable dans le cadre de l'examen des droits au RSA, au conjoint d'un ressortissant de l'Union européenne qui dispose d'un droit au séjour fondé sur sa qualité de travailleur, conformément à l'article L.262-6 du code de l'action sociale et des familles ;

- à la Ministre des Affaires sociales et de la Santé, d'engager une réforme visant à clarifier l'inopposabilité de toute condition d'antériorité de séjour au conjoint, ascendant ou descendant d'un ressortissant de l'Union européenne disposant d'un droit au séjour en France, conformément au droit européen.

Jacques TOUBON