

Paris, le 30 mars 2018

Décision du Défenseur des droits n°2018-054

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 le code de l'action sociale et des familles ;

Saisi par Monsieur X d'une réclamation relative au refus d'ouverture de droits au revenu de solidarité active (RSA) ;

Prend acte de la décision du Directeur général de la Caisse d'allocations familiales (CAF) de Y d'ouvrir droits au RSA au bénéfice de Monsieur X ;

Décide de recommander à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) de rappeler à l'ensemble des CAF, dont elle assure la tutelle, qu'en cas d'annulation par le juge administratif d'un refus de titre de séjour opposé au demandeur au cours de la période de cinq années visée par l'article L.262-4 du CASF, la condition de séjour préalable fixée par ces dispositions s'apprécie en tenant compte de la durée de détention d'un titre de séjour antérieure à la décision illégale de refus de titre de séjour et de la durée de détention à compter de l'obtention d'un nouveau titre.

Le Défenseur des droits demande à la CNAF de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois 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 par Monsieur X, d'une réclamation relative au refus d'ouverture de droits au revenu de solidarité active (RSA) opposé par les services de la Caisse d'allocations familiales (CAF) de Y, au motif qu'il ne remplissait pas la condition de cinq années de séjour préalable en France sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler.

Rappel des faits

Monsieur X s'est vu délivrer le 18 janvier 2011, un titre de séjour portant la mention « vie privée et familiale » l'autorisant à travailler.

A l'occasion du renouvellement de ce titre, un refus lui a été opposé par arrêté préfectoral du 4 juin 2012. Cette décision a été contestée auprès du Tribunal administratif de Z qui, par jugement du 13 juin 2013, a annulé la décision préfectorale précitée et enjoint au Préfet de Y de réexaminer la situation de Monsieur X et de lui délivrer une autorisation provisoire de séjour (APS) dans l'attente d'une nouvelle décision relative à son droit au séjour.

En application de ce jugement, le 29 août 2013, les services préfectoraux ont délivré à Monsieur X une APS autorisant à travailler valable jusqu'au 28 novembre 2013. A l'issue du réexamen de sa situation, la préfecture lui a délivré un nouveau titre de séjour portant la mention « vie privée et familiale » autorisant à travailler, valable du 24 juin 2013 au 23 juin 2014. Ce titre est depuis lors renouvelé tous les ans sans qu'aucune interruption de son droit au séjour ne puisse être constatée.

Le 27 janvier 2017, Monsieur X a introduit une demande de RSA. Celle-ci a été rejetée au motif qu'il ne remplissait pas les conditions pour bénéficier de cette prestation. Il semble que les services de la CAF aient considéré qu'il ne remplissait pas la condition de cinq années de séjour en France sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler, prévue à l'article L.262-4 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

Monsieur X a contesté cette décision auprès du Président du Conseil départemental de Y par courrier du 26 avril 2017.

C'est dans ces conditions qu'il a sollicité l'intervention du Défenseur des droits.

Instruction

Par correspondance du 11 juillet 2017, les services du Défenseur des droits ont sollicité le réexamen en droit de la situation de Monsieur X auprès du Président du Conseil départemental de Y, du Directeur général de la CAF de Y et du service de médiation de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

Par courrier en réponse du 5 septembre 2017, le Directeur général de la CAF a indiqué procéder à l'ouverture des droits de Monsieur X au RSA.

Le Défenseur des droits prend acte de cette décision, laquelle a permis à Monsieur X de percevoir le rappel des prestations dues à ce titre à compter de janvier 2017.

Il constate néanmoins que cette issue favorable est présentée tant par la CAF de Y que par la CNAF, comme exceptionnelle. Les deux organismes indiquent expressément avoir eu recours à l'équité pour régler la situation de Monsieur X alors même que le droit applicable imposait, selon le Défenseur des droits, une telle solution.

Discussion juridique

En vertu des dispositions de l'article L.262-4 du CASF, « *le bénéficiaire du revenu de solidarité active est subordonné au respect, par le bénéficiaire, des conditions suivantes : (...) 2° Etre français ou titulaire, depuis au moins cinq ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler (...)* ».

Pour considérer que la condition de cinq années de séjour en France sous couvert d'un titre autorisant à travailler n'était pas remplie, les services de la CAF semblaient s'être fondés sur la circonstance que le préfet avait, dans un premier temps, rejeté la demande de renouvellement de titre de séjour de Monsieur X. En raison de la procédure contentieuse introduite contre cette décision, le réclamant n'a en effet pas été en mesure de justifier de la régularité de son séjour par la présentation d'un titre de séjour entre le 4 juin 2012 et le 29 août 2013.

Or, par décision du 10 juillet 2015¹, le Conseil d'Etat s'est prononcé sur l'incidence du contentieux relatif à un refus de titre de séjour sur l'appréciation de la condition de cinq années de séjour en France sous couvert d'un titre autorisant à travailler.

Le Conseil d'Etat considère que la période de cinq ans susvisée « *doit en principe être continue* » mais que « *toutefois, si elle est interrompue du fait d'une décision de refus de titre de séjour qui a été annulée par le juge administratif, le respect de la condition posée par le législateur s'apprécie en prenant en compte la durée de détention d'un titre de séjour antérieur à la décision illégale de refus de titre et la durée de détention à compter de l'obtention d'un nouveau titre* ».

Il appartenait par conséquent aux services de la CAF de tenir compte de la durée cumulée de détention d'un titre de séjour autorisant à travailler qui, s'étendant du 28 janvier 2011 au 4 juin 2012 puis du 29 août 2013 à ce jour, excède cinq années et paraît donc de nature à justifier une ouverture de droits au RSA au profit de Monsieur X.

Une telle solution relève, non pas de l'équité, mais de la stricte application des dispositions de l'article L.262-4 du CASF, telles qu'interprétées par le Conseil d'Etat.

Par conséquent, le Défenseur des droits :

- Prend acte de la décision du Directeur général de la CAF de Y, d'ouvrir droits au RSA au bénéfice de Monsieur X ;
- Recommande à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) de rappeler à l'ensemble des CAF, dont elle assure la tutelle, qu'en cas d'annulation par le juge

¹ CE, 15 juillet 2015, n°375886

administratif d'un refus de titre de séjour opposé au demandeur au cours de la période de cinq années visée par l'article L.262-4 du CASF, la condition de séjour préalable fixée par ces dispositions s'apprécie en tenant compte de la durée de détention d'un titre de séjour antérieure à la décision illégale de refus de titre et de la durée de détention à compter de l'obtention d'un nouveau titre.

Jacques TOUBON