

CONCLUSIONS

M. Charles TOUBOUL, rapporteur public

Le bénéficiaire du RSA suppose une présence sur le territoire français. C'est la condition de résidence stable et effective qui figure à l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles. Elle s'impose à tous, français comme étrangers. Elle ne doit pas être confondue avec la condition, qui n'est applicable qu'aux étrangers, d'être « *titulaires depuis au moins cinq ans d'un titre de séjour autorisant à travailler* » prévue à l'article L. 262-4 du même code.

1. C'est cette seconde condition qui est en jeu dans l'affaire d'aujourd'hui et elle va vous amener à prendre parti sur le caractère continu ou discontinu de la durée de 5 ans. La question de principe est jugée. Vous avez déjà affirmé que cette durée devait être continue par votre décision du 10 juillet 2015, M. L..., n° 375886 T., ce qui est tout à fait cohérent avec la lettre du texte qui exige que les intéressés soient titulaires « *depuis au moins cinq ans* » d'un tel titre.

Cette exigence de continuité n'est pas pour autant absolue. Vous avez pris soin d'affirmer par cette même décision que la continuité n'était requise « *qu'en principe* ». Mais vous avez à peine ôté le verrou de la porte des exceptions en traitant uniquement le cas qui se présentait à vous dans cette espèce : celui d'une interruption « *du fait d'une décision de refus de titre de séjour qui a été annulée par le juge administratif* ».

La situation de M. A..., conjoint de Mme T... est différente. Alors qu'il était en possession, depuis plus de 5 ans, d'un titre de séjour l'autorisant à travailler, il a sollicité un titre d'un nouveau type pour exercer une activité comme professionnel libéral, titre dont l'instruction a pris du temps et qu'il n'a obtenu que quelques semaines après l'expiration du précédent, alors qu'il avait fait sa demande dans les délais. Cette interruption de l'ordre de deux mois est intervenue deux ans avant qu'il ne demande le RSA. Il n'était donc plus à la cette date titulaire « *depuis au moins cinq ans d'un titre de séjour autorisant à travailler* » comme l'exige la loi Et cette situation était indépendante d'un refus de titre annulé par le juge administratif, seule envisagée à ce stade par votre jurisprudence. Le tribunal administratif ne s'en est pas tenu à cette approche étroite et a regardé malgré tout la condition comme remplie, ce que conteste le département de Paris par son pourvoi.

2. Faut-il donc pousser un peu plus la porte et étendre la tolérance des interruptions à d'autres cas que les refus de titres annulés par le juge ? Nous pensons que oui et ce, pour deux séries de raisons.

En premier lieu, une telle ouverture serait cohérente avec l'**objet de cette condition**, tel qu'il a été interprété par le Conseil constitutionnel. Celui-ci a en effet jugé que cette

prestation « a[va]it pour objet principal d'inciter à l'exercice ou à la reprise d'une activité professionnelle, que le législateur a[va]it pu estimer que la stabilité de leur présence sur le territoire national était une condition essentielle à l'insertion professionnelle et qu'en réservant le bénéfice du revenu de solidarité active à ceux qui, parmi les étrangers, sont titulaires depuis au moins cinq ans d'un titre de séjour les autorisant à travailler, le législateur avait institué une différence de traitement en rapport direct avec l'objet de la loi et un critère qui n'est pas manifestement inapproprié au but poursuivi » (n°2011-137 QPC du 17 juin 2011). Or, si le critère de la détention depuis 5 ans d'un titre de séjour permettant de travailler vise à vérifier un degré suffisant d'insertion professionnelle, cette durée peut souffrir quelques interruptions sans pour autant vider cette condition de sa substance : une interruption, même lorsqu'elle est légale, n'est pas toujours le signe d'un problème d'insertion.

En second lieu, cet assouplissement nous semble nécessaire pour assurer **la proportionnalité des effets de cette condition de 5 ans**, question que vous avez rencontrée lorsqu'elle a été critiquée sur le terrain d'une méconnaissance de la CEDH (10 juillet 2015, Mme H..., n°375887, C). La durée de cinq ans est effet déjà élevée, puisque c'est celle qui permet d'obtenir une carte de résident. Et pour vous convaincre qu'il n'y avait pas là d'atteinte disproportionnée aux droits garantis par la convention, tirés du droit de propriété et du principe de non discrimination, vous avez mobilisé une argumentation très serrée mobilisant tout à la fois : la nécessaire conciliation de ces droits avec l'objectif de maîtrise des dépenses à la charge des départements et de l'Etat ; puis le fait que cette condition n'était pas exigée de certains publics, comme les titulaires de la carte de résident et ceux qui ne peuvent retourner dans leurs pays d'origine (réfugiés, apatrides et bénéficiaires de la protection subsidiaire) ; et enfin le fait que ceux qui se trouvaient exclus du RSA du fait de cette condition conservaient le bénéfice d'autres dispositifs d'aide sociale.

Or, une approche trop rigide de l'exigence de continuité pourrait avoir pour effet d'exclure du RSA des personnes qui cumuleraient bien plus que 5 ans de détention de titre de séjour avec une très brève interruption, tout en incluant des bénéficiaires qui se prévaudraient d'une durée de détention de tout juste 5 ans mais parfaitement continue. L'atteinte aux droits des intéressés et au principe de non discrimination serait, croyons nous, plus difficile à justifier dans ces conditions si vous deviez être à nouveau saisis de tels moyens à l'avenir.

Nous pensons donc que vous pourriez et même que vous devriez, pour prévenir de telles contestations, appliquer l'exigence de continuité avec une certaine souplesse et ainsi admettre des cas d'interruptions autres que celui du refus de titre annulé par le juge.

3. Mais entendons-nous bien. Il ne s'agit ni de renoncer à la condition de 5 ans, ni de comptabiliser les périodes sans titre, ni même de renoncer au principe de la continuité.

D'abord, la période de 5 ans restera bien un minimum requis et il n'y a pas lieu d'être accommodant sur ce point : 4 ans, 11 mois et 29 jours ne font pas 5 ans dans le système actuel et ils ne feront pas 5 ans dans celui que nous vous proposons.

Ensuite, il n'est pas question de compter les périodes sans titre comme des périodes avec titre. A la manière du précédent M. L..., n° 375886, pour les annulations de refus de titre, la souplesse consistera seulement à additionner les périodes antérieures aux périodes postérieures aux solutions de continuité, c'est-à-dire à raisonner en périodes cumulées. Ou pour reprendre une terminologie que vous connaissez bien, à traiter ces solutions de continuité comme des motifs de « suspension » et non « d'interruption » du délai de 5 ans.

Enfin, il ne s'agit pas non plus de renoncer au principe de continuité qui vise à ce que la condition de 5 ans prévue par le législateur ne soit pas dénaturée par de trop nombreuses ou trop longues coupures. Au regard de l'exigence d'insertion professionnelle qu'elle est censée vérifier, la détention d'un titre pendant 5 ans éclatée sur 7, 10 ou 15 ans n'a évidemment pas la même signification qu'une période quasi-continue sur un peu plus de 5 ans. Ce n'est donc qu'avec mesure que vous pouvez envisager un assouplissement.

Le dossier de M. Andrade montre qu'il est nécessaire de faire quelque chose et il ne nous semble pas souhaitable d'en rester à une exception qui serait plaquée sur ce seul cas de figure, à la manière de ce que vous avez jugé dans le précédent M. L..., n° 375886. Outre les critiques que cela pourrait faire surgir en termes d'égalité de traitement, vous seriez immanquablement confrontés très vite à d'autres cas auxquels vous n'auriez pas pensé et qui vous amèneraient à revoir encore votre grille d'analyse. Nous pensons donc que vous pourriez tracer dès aujourd'hui les critères généraux au vu desquels les juges du fond, et avant eux l'administration, pourront admettre ce type de discontinuité.

4. Deux catégories pourraient être envisagées à cet égard.

La première est celle des **interruptions de courte durée**, de l'ordre de quelques semaines, qui s'expliquent généralement par les délais mis par l'administration pour instruire les demandes de renouvellement ou de nouveaux titres. Les délais impartis aux demandeurs avant l'expiration de leur titre en cours de validité pour en demander un autre sont en effet inférieurs à ceux impartis à l'administration pour statuer. Et dans l'intervalle, les récépissés ou autorisations provisoires n'autorisent pas toujours à travailler. Ce type de situation est si fréquent et banal que nous croyons que vous pourriez aisément admettre de les regarder comme compatibles avec l'exigence de continuité sans pousser très loin l'analyse des circonstances de chaque dossier individuel.

La seconde catégorie de dérogation pourrait concerner des **solutions de continuité plus longues** dont l'admissibilité dépendrait d'un examen de leurs motifs. On peut penser en particulier à d'autres cas d'interruption qui ne seraient pas imputables à l'intéressé ou à lui seul. C'est le contentieux futur qui vous permettra d'affiner cette seconde catégorie et s'il est vrai qu'elle pourrait créer un petit appel d'air, il nous semble nécessaire à la respiration du dispositif.

Si vous nous suivez pour entrouvrir ainsi un peu plus la porte des exceptions à l'exigence de continuité, vous pourrez en faire profiter directement M. A... et Mme T... en l'espèce. Comme l'a relevé le tribunal administratif sans dénaturer les pièces du dossier, il ressortait notamment d'une attestation du préfet de police du 2 février 2017 que l'intéressé, de nationalité colombienne, avait été mis en possession, du 21 février 2007 au 19 septembre 2014, de plusieurs titres de séjour donnant droit à travailler puis d'un titre de séjour mention profession libérale valable du 3 décembre 2014 au 26 mars 2016. La solution de continuité s'est donc limitée à deux mois entre fin septembre et début décembre 2014 soit moins que les délais d'instruction d'une demande de renouvellement de titre particulièrement lorsqu'est sollicité un titre « profession libérale » plus long à obtenir. On est donc dans la première catégorie d'une solution de continuité frictionnelle, ce qui fonde en droit la solution retenue par le tribunal administratif.

PCMNC au rejet du pourvoi et à ce qu'il soit fait droit aux conclusions présentées par le défendeur au titre des frais de procédure à hauteur de 3 000 euros.