

N° 417021

M. R...

1ère et 4ème chambres réunies

Séance du 1er février 2019

Lecture du 18 février 2019

CONCLUSIONS

M. Charles TOUBOUL, rapporteur public

A quelles conditions les ressortissants européens présents sur le territoire français et qui y ont travaillé de manière discontinue peuvent-ils prétendre au RSA ? La question peut sembler banale. Elle est inédite dans votre jurisprudence.

1. Rappelons d'abord le **cadre juridique** en ce domaine.

En vertu du 2° de l'article L. 262-4 du code de l'action sociale et des familles, le RSA n'est ouvert qu'aux français et aux étrangers titulaires, depuis au moins cinq ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler. Mais cette dernière condition n'est en réalité requise que pour les ressortissants de pays tiers car pour les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, l'article L.121-2 du CESEDA -déclinant les principes figurant aux articles 20 et 21 du TFUE eux-mêmes précisés par la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004- exige seulement qu'ils disposent d'un « droit au séjour ». C'est donc logiquement le fait de bénéficier de ce droit qui conditionne l'accès au RSA pour les ressortissants européens, ainsi que le confirme l'article L. 262-6 du code de l'action sociale et des familles.

Défini aux articles L. 121-1 et suivants et L. 122-1 et suivants du CESEDA, ce droit comprend trois phases successives. Il existe d'abord de plein droit pour des séjours de moins de trois mois. Au delà, le relais est pris par un droit au séjour que l'on peut qualifier de « temporaire » ou de « conditionnel » au sens où il ne dure qu'aussi longtemps que sont remplies les conditions fixées pour l'obtenir. Puis, à l'issue d'une période continue de 5 ans, l'intéressé peut basculer dans le droit au séjour dit « permanent ». Il s'agit alors d'une sorte de prescription acquisitive mais qui n'est pas définitive : ce droit est perdu en cas d'absence du territoire plus de deux ans.

Le droit au séjour conditionnel, qui a vocation à être celui des ressortissants européens présents sur le territoire plus de 3 mois et moins de 5 ans, est ouvert dans quatre cas de figure différents. Si l'on met de côté ceux particuliers des étrangers inscrits pour suivre une formation (3°) ou qui font partie de la famille d'une personne ayant elle même droit au séjour (4° et 5°), deux situations type peuvent se rencontrer. L'une est lié aux ressources, l'autre à l'activité : soit

le ressortissant européen dispose de ressources suffisantes pour ne pas devenir une charge pour le système d'assurance sociale et maladie (2°), soit il exerce une activité professionnelle en France (1°).

Le premier cas est *a priori* exclusif du RSA : par construction, on ne peut solliciter cette prestation sans être en même temps une charge pour le système d'assurance sociale. Le second pourrait lui aussi être exclusif du RSA de prime abord : l'exercice d'une activité professionnelle étant supposée procurer un revenu permettant de ne pas avoir à solliciter une telle allocation. Mais c'est sans compter les travailleurs pauvres ni le fait que les textes admettent l'éligibilité au RSA des travailleurs à la recherche d'un emploi.

Certes, il ne peut s'agir des travailleurs « *entré[s] en France pour y chercher un emploi et qui s'y maintien[nen]t à ce titre [lesquels] n'[ont] pas droit au revenu de solidarité active* » ainsi qu'en dispose expressément l'article L. 262-6 du CASF. Mais, hors ce cas des « primo-demandeurs d'emploi sur le territoire français », l'article R. 121-6 du CESEDA ouvre bien droit au séjour et donc au RSA à des ressortissants européens au titre d'une activité professionnelle. Et ce droit demeure même lorsque cette activité n'est plus effectivement exercée pendant un certain temps. Il en va notamment ainsi en cas d'incapacité temporaire de travail pour maladie ou bien pour accident mais aussi en cas de perte involontaire d'emploi. Ce même article range ces situations d'inactivité temporaire dans deux grandes catégories. Celles classées dans la première conservent le droit au séjour aussi longtemps qu'elles se prolongent dans le temps (I) alors que celles classées dans la seconde ne conservent ce droit que pour une durée de 6 mois (II). Les situations de perte involontaire d'emploi se partagent entre l'une et l'autre. La perte d'un emploi occupé plus d'un an conserve le droit au séjour et donc le bénéfice du RSA tant que l'intéressé reste inscrit à Pôle emploi, alors que la perte d'un emploi de moins d'un an ne conserve ce bénéfice que pour 6 mois, en tout et pour tout.

2. La question posée dans la présente affaire est celle de savoir quel sort réserver à un ressortissant européen ayant enchaîné plusieurs contrats en France, d'abord de plus d'un an, puis de moins d'un an.

C'est le cas de M. R..., ressortissant espagnol arrivé en France en 2008 pour y effectuer un stage et qui a été embauché en contrat d'avenir pour une durée de deux ans, de juin 2009 à juin 2011, avant d'enchaîner des CDD de moins d'un an tout en restant inscrit à Pôle emploi. Admis au bénéfice du RSA en décembre 2012, sa situation a néanmoins été remise en cause en 2015 par la CAF puis le président du conseil départemental du Gard, département dans lequel il venait de déménager, qui se sont avisés qu'il ne remplissait pas la condition de droit au séjour applicable aux ressortissants européens.

Saisi par l'intéressé se prévalant d'un droit au séjour « permanent », le tribunal a écarté cette argumentation au motif qu'à la date de sa première demande de RSA, il ne remplissait pas la condition tenant au caractère suffisant des ressources pour ne pas être une charge pour le système d'assurance sociale et, d'autre part, qu'il ne pouvait pas se prévaloir non plus du maintien du droit au séjour au titre de sa situation de travailleur involontairement privé d'emploi puisqu'il ne pouvait prétendre l'avoir conservé que pour une durée de 6 mois.

La motivation du jugement n'est sans doute pas irréprochable mais elle n'encourt pas votre censure à ce titre. En relevant le montant des prestations non contributives qui ont été accordées à l'intéressé, le TA s'est suffisamment expliqué de son refus d'admettre un droit au séjour au titre des ressources. Et en appliquant les seules règles de maintien du droit au séjour temporaire en cas de perte d'un emploi d'une durée inférieure à un an, le tribunal a implicitement mais nécessairement retenu le seul dernier emploi de l'intéressé qui était effectivement d'une durée inférieure à un an, et clairement refusé de tenir compte de l'emploi de deux ans occupé antérieurement. Le pourvoi conteste cette approche sur le fond et vous saisit d'une question d'interprétation assez pure de ces dispositions réglementaires en cas de succession d'emplois.

3. Quelles réponses pouvez-vous y apporter ?

Trois thèses sont envisageables. La première consiste à ne retenir que la dernière période d'emploi, c'est celle du tribunal et, évidemment, la plus sévère pour les travailleurs concernés. Une deuxième thèse, au contraire très favorable à ces travailleurs, consisterait à faire masse des différentes périodes successives en les additionnant pour vérifier si, au total, il existe une période d'emploi cumulée de plus d'un an. La troisième, intermédiaire, consisterait à s'attacher à l'occupation d'un même emploi pour une durée supérieure à un an, sans exiger qu'il s'agisse forcément du dernier.

Les textes ne permettent pas réellement de trancher. La lettre de l'article R. 121-6 du CESEDA est difficile à interpréter du fait de l'asymétrie des rédactions figurant dans les deux catégories. Au I de l'article, le texte parle de « *chômage involontaire dûment constaté après avoir été employés pendant plus d'un an* », ce qui renvoie à une période d'emploi plus qu'à la durée d'un emploi précis. Mais au II du même article, le texte parle de « *chômage involontaire dûment constaté à la fin de leur contrat de travail à durée déterminée inférieure à un an* », et donc là, au contraire, d'un emploi précis¹. Et la comparaison avec les termes de la directive de 2004 n'est pas d'un grand secours pour tirer tout cela au clair, puisque la rédaction de ses articles 7 et 16 est très proche du texte de droit interne qui en assure la transposition. Quant à ses considérants, ils sont assez neutres sur la question.

La jurisprudence est plus instructive. Non pas la vôtre, qui n'a qu'assez peu abordé ces questions² mais celle la jurisprudence de la Cour de justice qui a eu plus d'occasions.

Celle-ci a d'abord jugé, d'une manière générale, que : « *compte tenu du contexte et des finalités poursuivies par la directive 2004/38, les dispositions de cette directive ne sauraient être interprétées de façon restrictive et ne doivent pas, en tout état de cause, être privées de leur effet utile* » (v. 25 juillet 2008, Metock e.a, C-127/08 ; 18 décembre 2014, Mc Carthy e.a, C-202/13).

Puis, saisie de la question plus spécifique de savoir si ces dispositions étaient applicables aux travailleurs non-salariés, la cour a confirmé son approche englobante, en se fondant sur des

¹ De même, le I exige une inscription à Pôle emploi et pas le II, sauf dans le cas particulier où un contrat s'est trouvé interrompu avant un an.

² Que ce soit dans le cadre du REP contre les textes de transposition de la directive et la circulaire d'application (v. 9 mai 2008, Assoc. SOS racisme et a. n°305670 C 301813 T. ou dans le cadre de la mise en œuvre de ces règles : v. not, sur un refus de transmission de QPC quant à l'exigence du droit au séjour pour les ressortissants européens au regard du principe d'égalité : 1^{ère} chambre jugeant-seule, 14 juin 2017, T..., n°406930. V. en outre, en cassation de référé sur la situation d'une ressortissante roumaine à laquelle était applicable les dispositions transitoires du traité d'adhésion de son pays à l'Union européenne ; 26 nov. 2012, Département du Gard, n°357468.

arguments de textes - appuyés sur une comparaison des versions linguistiques de la directive - mais aussi sur « *l'objectif poursuivi [par ce texte] de sécuriser, par le maintien du statut de travailleur, le droit de séjour des personnes ayant cessé d'exercer leur activité professionnelle du fait d'un manque de travail dû à des circonstances indépendantes de leur volonté* » au regard duquel une différence de traitement ne serait pas justifiée. Et la cour d'ajouter à cet égard, d'une part, que le fait « *pour une personne ayant exercé une activité indépendante [de] se trouver contrainte de cesser cette activité* » pourrait la placer « *dans une situation de vulnérabilité comparable à celle d'un travailleur salarié licencié* » et, d'autre part, qu'une différence de traitement « *serait d'autant moins justifiée qu'elle aboutirait à traiter une personne, qui a exercé une activité non salariée pendant plus d'un an dans l'État membre d'accueil et qui a contribué au système social et fiscal de cet État membre par le paiement des impôts, taxes et autres charges grevant ses revenus, de la même manière qu'une personne à la recherche d'un premier emploi dans ledit État membre, n'ayant jamais exercé d'activité économique dans celui-ci et n'ayant jamais cotisé à ce système* » (CJUE, 20 déc. 2017 Florea Gusa/□ Minister for Social Protection, Irlande, Attorney General C-442/16).

4. A l'aune de cette grille d'analyse qui ne s'arrête pas à la lettre de la directive, qui privilégie un effet pleinement utile de ses dispositions et qui proscrit toute différence de traitement qui ne s'inscrirait pas dans ses objectifs, il nous semble à peu près certain que **l'analyse du tribunal** ne peut être maintenue.

En retenant la durée du dernier emploi sans considération de la durée des emplois précédents, cette analyse conduit en effet à privilégier les ressortissants européens qui ont purement et simplement cessé de travailler après avoir occupé un emploi de plus d'un an - puisqu'ils disposent alors d'un droit au séjour et d'une éligibilité au RSA aussi longtemps qu'ils restent inscrits à Pôle emploi - par rapport aux ceux qui, dans la même situation, ont repris un emploi mais de courte durée.

Indépendamment de ce que cela peut avoir d'injuste en soi, cette différence de traitement nous semble sans rapport avec l'objet des règles en cause, rappelé par la Cour de justice, que constitue la protection des ressortissants européens vulnérables qui, ayant travaillé dans le pays d'accueil avant de perdre leur emploi, ont contribué au financement du système de protection sociale qu'ils viennent ensuite à solliciter. Un traitement aussi défavorable nous semble en outre d'autant plus difficile à approuver que la jurisprudence de la cour se montre très compréhensive sur la notion de travailleurs³ et y inclut aussi, comme on l'a dit, les non-salariés, alors que pour eux, l'appréciation de la durée de l'emploi peut être plus subjective. Et une telle différence de régime nous semble au surplus très inopportune en dissuadant les intéressés de reprendre une activité dès lors que c'est pour une période inférieure à un an.

C'est assez, croyons-nous, pour censurer l'analyse du tribunal pour erreur de droit et juger, à l'inverse de celui-ci, que le fait d'avoir enchaîné des contrats de moins d'un an après avoir occupé un emploi de plus d'un an ne fait pas perdre le bénéfice du droit au séjour et l'éligibilité au RSA qui s'y attache, tant que l'intéressé reste inscrit à Pôle emploi.

³ V. not. CJUE, 19 juin 2014, Saint Prix c/ Secretary of State for Work and Pensions, C-507/12 ; 26 mars 2015, Fenoll c/ CAT La Jouvène, C-316/13 (v. cependant 21 février 2003, L. N. contre Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte C-46/12 pts 39- 45).

5. Nous pourrions concevoir que vous éprouviez une petite frustration en jugeant cela et uniquement cela, car des zones d'ombre persistent sur ce mécanisme issu du droit de l'Union.

Si vous nous suivez, vous n'aurez pas complètement tranché entre les trois thèses que nous avons exposées. Celle « du dernier emploi occupé » aura bien été condamnée et vous aurez approuvé celle du « premier emploi occupé » mais sans rien dire de la thèse encore plus favorable des « cumuls d'emplois occupés » (pour arriver à un an), qui ne se présente pas à juger ici⁴. De même, vous n'aurez rien à dire des conséquences qu'est susceptible d'avoir une inscription ou non à Pôle emploi entre les différents contrats ou d'une interruption qui ne serait justifiée que par la reprise d'une activité, questions qui ne se présentent pas non plus à juger dans cette affaire où l'inscription a été continue. Vous ne direz rien enfin de la question de la proportionnalité du droit au séjour et de l'éligibilité au RSA qui en découle au regard de la durée effective d'occupation d'un emploi, terrain sur lequel le pourvoi essaye de vous amener, en mobilisant le critère de la « charge déraisonnable pour le système d'assurance sociale de l'Etat d'accueil » mais qui ne se présente pas non plus à juger ici eu égard aux termes du débat devant les juges du fond. Toutes questions qui pourraient vous conduire, un jour, à envisager une question préjudicielle mais qui ne nous semble pas nécessaire au jugement de cette affaire.

PCMNC à l'annulation du jugement, au renvoi de l'affaire au tribunal et à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de M. R... au titre des frais exposés à hauteur de 3 000 €.

⁴ V. sur une question proche, concernant les ressortissants de pays tiers, 22 oct. 2018, Département de Paris c. A..., n° 413592 T.