

N° 448443
Mme T... épouse G...

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 20 octobre 2021
Lecture du 19 novembre 2021

CONCLUSIONS

M. Vincent VILLETTE, Rapporteur public

En 2017, 16 % des allocataires du RSA n'étaient pas de nationalité française¹. Parmi les étrangers, les situations ouvrant droit à ce revenu de substitution sont diverses mais une distinction nette existe selon que l'intéressé est ou non ressortissant d'un autre Etat membre de l'Union européenne. Vous le devinez, les exigences sont moins lourdes pour les citoyens européens : lorsque ces derniers ne disposent pas de moyens convenables d'existence, ils peuvent prétendre au RSA dès lors qu'ils résident en France de manière stable et effective, qu'ils y vivent depuis au moins trois mois et qu'ils disposent, à un titre ou à un autre, d'un droit au séjour². **C'est la raison pour laquelle, lorsque les administrations concernées étudient ces demandes, elles peuvent être incidemment amenées à se prononcer sur l'existence d'un droit au séjour.** Dès lors que le titre de séjour n'est pas obligatoire pour les ressortissants communautaires, elles se retrouvent ce faisant à devoir porter elles-mêmes une appréciation qui relève de la législation sur les étrangers – donc du CESEDA. C'est cette mise en abyme qu'illustre le pourvoi, dont l'examen sera l'occasion de préciser les conditions dans lesquelles des citoyens européens membres de la famille d'un Français résidant en France peuvent prétendre, de ce fait, à un droit au séjour sur le territoire hexagonal.

Cette question se pose à l'occasion du litige concernant Mme T... et son époux, M. G.... **Tous deux de nationalité bulgare et inactifs, ils ont déménagé en France, en 2010 pour elle, en 2011 pour lui, et ils vivent depuis chez leur fille, Mme DP..., de nationalité française.** En 2014, Mme T... a sollicité le bénéfice du RSA mais un refus lui a été opposé. Sa seconde demande a été fructueuse puisque la CAF lui a octroyé le bénéfice du RSA et d'une prime exceptionnelle de fin d'année sur la période courant de septembre 2015 à juin 2016...Ce succès poussif n'a toutefois été qu'éphémère puisque dès juillet 2016, la CAF est revenue sur cette décision et a radié Mme T... au motif que la condition tenant à la régularité de son séjour n'était pas remplie ; en septembre 2016, une décision de récupération d'indus a par suite été prise. L'intéressée a attaqué ces décisions, ainsi que les décisions relatives au titre exécutoire subséquent, devant le tribunal administratif de Marseille. Ce dernier ayant rejeté ces

¹ https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2019/03/07/migrants-qui-a-le-droit-a-quelles-prestations_5432687_4355770.html

² Art. L. 262-6 du CASF

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

prétentions par un jugement du 1^{er} juillet 2020, la requérante se pourvoit désormais en cassation.

Le litige, vous le percevez, se concentre sur le point de savoir si la requérante disposait ou non d'un droit au séjour. Dans ces conditions, à titre liminaire, il nous faut revenir sur le droit applicable sur ce point³, étant ici rappelé que les citoyens européens ne peuvent, même à titre subsidiaire, se prévaloir des dispositions prévues pour les ressortissants des pays tiers⁴. En l'occurrence, dès lors que le droit au séjour est de plein droit pour les séjours de moins de trois mois⁵ et pour les européens pouvant justifier de 5 années de résidence légale et ininterrompue en France (art. L. 122-1), les difficultés se concentrent sur la période intermédiaire comprise entre ces trois mois et ces cinq ans. Dans cet intervalle, la reconnaissance d'un droit au séjour peut découler de différentes situations, prévues à l'article L. 121-1 du CESEDA alors en vigueur. Au nombre de ces situations, **deux méritent ici votre attention**. D'une part, est prévu le cas où le demandeur, quoiqu'inactif, dispose pour lui et les membres de sa famille « *de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale, ainsi que d'assurance maladie* ». D'autre part, le droit au séjour peut aussi résulter de ce que le demandeur est un ascendant direct à charge d'un ressortissant qui lui-même exerce une activité professionnelle en France ou qui, comme dans le premier cas, dispose de ressources suffisantes pour assumer l'entretien de sa famille. En somme, vous le comprenez, tandis que la première hypothèse fonde le droit au séjour sur la relative aisance du citoyen européen, la seconde fait découler le droit au séjour du fait qu'un membre de sa famille également présent en France va assumer les frais induits par sa présence sur le sol hexagonal.

En l'espèce, la requérante soutenait qu'elle bénéficiait d'un **droit au séjour de plein droit puisqu'elle avait résidé de façon légale et ininterrompue en France depuis 2010**, la légalité de son séjour pendant ces premières cinq années étant liée au fait qu'à ses yeux, elle disposait alors d'un droit au séjour grâce à son niveau de ressources et grâce au soutien matériel de sa fille.

Relevons d'emblée, comme le soulignait déjà C. Touboul à ce pupitre, **qu'il y a une forme de paradoxe à solliciter le RSA – c'est-à-dire l'expression de la solidarité nationale envers les personnes démunies – tout en arguant être légitime à y prétendre du fait d'un droit au séjour fondé sur une autosuffisance financière, directe ou indirecte**. Ceci étant, en droit, il nous semble que cette contradiction, pour perturbante qu'elle soit, ne saurait rétroagir sur l'appréciation du droit au séjour des intéressés – sauf évidemment à ce qu'il apparaisse que ceux-ci ne disposent pas des ressources dont ils se targuent. C'est, le cas échéant, plutôt

³ Voyez sur cette question les conclusions limpides de C. Touboul sur CE, 18-02-2019, *M. Romero M...*, n° 417021, B

⁴ V. CE, 22-06-2012, *X...*, n° 347545, C

⁵ Ces séjours de courte durée ne sauraient toutefois ouvrir droit au RSA puisque le demandeur doit vivre depuis au moins 3 mois en France au moment de la demande

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

au stade aval que cet équilibre mâtiné d'opportunisme a vocation à se heurter au constat selon lequel les ressources du foyer excèdent le revenu-plafond⁶.

Pour le reste, il faut distinguer **deux temps dans le raisonnement**.

S'agissant de la première condition – à savoir l'autonomie financière directe – le tribunal a estimé que les éléments produits par la requérante n'établissaient pas que ses ressources lui permettaient d'être autosuffisants. Or, contrairement à ce qui est soutenu, **il est évident qu'une telle appréciation n'est pas entachée de dénaturation** dès lors que les seules sources de revenus mises en avant par l'intéressée se rapportaient aux pensions de retraite bulgares du couple, d'un montant total de 274 euros.

Plus délicat est le débat autour de la seconde condition, sur le respect de laquelle les premiers juges ne se sont pas prononcés alors pourtant qu'ils y étaient invités par les écritures de première instance. Aussi, si le pourvoi soutient que le tribunal aurait commis une erreur de droit, en réalité **la contestation revient à lui reprocher d'avoir omis de statuer sur ce moyen**.

De prime abord, un tel reproche paraît imparable. **Mais pour qu'il emporte la cassation, encore faut-il que le moyen omis s'avère opérant**, ce qui ne nous semble pas être le cas ici.

En effet, **l'article L. 121-1 du CESEDA a été adopté pour la transposition de la directive 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 Etats membres**. Or cette directive, pensée pour faciliter la libre circulation au sein de l'Union, s'applique, selon ses termes mêmes, « *à tout citoyen de l'Union qui se rend ou séjourne dans un Etat membre autre que celui dont il a la nationalité, ainsi qu'aux membres de sa famille* » (art. 3). Ainsi, et conformément au principe cardinal suivant lequel l'applicabilité du droit de l'Union suppose un élément transfrontalier, cette directive n'a pas vocation à régir des situations purement internes, c'est-à-dire les cas dans lesquels le citoyen européen ne ferait pas usage de sa liberté de circulation et resterait dans le pays dont il a la nationalité. Or, s'agissant de l'hypothèse ici en cause, le texte de la directive⁷ octroie un droit de séjour de plus de trois mois si le citoyen de l'Union est un « *membre de la famille accompagnant ou rejoignant un citoyen de l'Union qui lui-même satisfait* » aux conditions tenant à l'exercice d'une activité professionnelle ou à un niveau de ressources suffisant. Autrement dit, dans cette hypothèse, **le droit au séjour accordé aux membres de la famille n'est pas un droit propre** : il est un droit dérivé, un peu comme un wagon accroché à la locomotive qu'est le citoyen de l'Union s'en allant dans un autre Etat membre. Il s'en déduit *a contrario* que ce droit ne trouve pas à s'appliquer lorsqu'il s'agit de rejoindre un citoyen vivant dans l'Etat dont il a la nationalité. Cette approche littérale correspond aussi à la jurisprudence de la Cour de Luxembourg qui, soucieuse pour

⁶ V. en ce sens : CE, 27-06-2001, *Mme H...*, n° 216335, A

⁷ d) de l'art. 7

une fois de ne pas empiéter sur les prérogatives des Etats membres, circonscrit la portée de cette directive aux citoyens qui ont bel et bien fait jouer leur droit à la libre circulation⁸.

A la lumière de cette remise en perspective, **force est alors de constater que la lecture de l'article L. 121-1 incite à aligner son champ sur celui ainsi dessiné par la directive**. En effet, la rédaction de cet article colle fidèlement à la lettre du texte européen, et rien n'indique que le législateur aurait entendu reconnaître aux citoyens européens apparentés à un français une possibilité équivalente de prétendre à ce titre à un droit au séjour. Tout au contraire, une circulaire du ministère de l'intérieur de 2010 prenait même le soin de préciser – nous citons – « *qu'un membre de famille d'un ressortissant français ne peut pas revendiquer un droit au séjour en France comme membre de famille d'un citoyen de l'Union* ».

Au total, il nous semble donc qu'à les prendre à la lettre, ces dispositions ne sont pas applicables à une situation telle que celle de l'espèce. A cet égard, il nous faut préciser que **la circonstance – en tout état de cause non établie – selon laquelle la fille des époux G... ne serait pas française de naissance mais aurait été naturalisée ne serait pas de nature à changer l'analyse**. D'une part, à supposer même que l'intéressée aurait conservé sa nationalité bulgare en sus de la française, cette circonstance ne suffirait pas, à elle seule, à colorer d'extranéité une situation purement interne. D'autre part, la circonstance selon laquelle leur fille aurait, par le passé, exercé sa liberté communautaire de circulation pour rejoindre la France et y séjourner ne saurait suffire à estimer que, postérieurement à sa naturalisation, les situations la concernant devraient continuer à être regardées comme découlant de l'exercice de la libre circulation⁹.

Si vous nous suivez, vous devrez donc juger que **la requérante ne pouvait pas utilement se prévaloir de cette hypothèse**, et qu'ainsi le tribunal, en ne répondant pas à un moyen inopérant, ne s'expose pas à la censure à hauteur de cassation.

Pour implacable qu'elle soit, cette solution n'est toutefois pas sans susciter en nous une certaine gêne. En effet, il nous semble qu'une configuration telle que celle de l'espèce **met en lumière une situation de discrimination à rebours** qui, si elle ne peut être saisie au regard du droit de l'Union, pourrait en revanche poser problème au regard du principe

⁸ V. en ce sens CJCE, 25-07-2008, *Metock E.A.*, aff. C-127/08 ; CJUE, 04-05-2011, *Mc Carthy*, C-434/09 ; CJUE, 15-11-2011, *Dereci*, C-256/11

⁹ Par ailleurs, s'il est vrai qu'en matière de droit au séjour, la CJUE a pu développer une approche audacieuse (CJUE, 08-03-2011, *Ruiz Zambrano*, C-34/09) consistant à attirer dans le champ du droit de l'Union des situations pourtant purement internes, cette veine jurisprudentielle renvoie à des cas exceptionnels (V. *La liberté de circulation des citoyens européens sédentaires à l'aune de la Charte post-Lisbonne*, H. Pongérard-Pay, RUE 2014.596) dans lesquels l'intéressé se retrouve privé de la jouissance effective des droits attachés à sa citoyenneté européenne du fait du refus de séjour opposé à un ressortissant d'un Etat tiers, ce qui justifie en retour que le droit primaire de l'Union trouve à s'appliquer (V. sur cette question : *Chronique Citoyenneté de l'Union européenne – Citoyenneté européenne, ressortissants des Etats tiers et situations purement internes*, E. Pataut, RTD eur. 2011.564). Par suite, il est clair que la situation d'espèce ne saurait davantage relever, pour ce motif, du droit de l'Union...ce qui est heureux dans la mesure où nous éprouvons, pour notre part, les plus grandes réserves à l'égard de cette approche, qui procède d'une aporie logique puisqu'elle revient – au prix d'un finalisme assumé (V. pour une passionnante étude critique : *Le champ d'application des droits du citoyen européen après les arrêts Zambrano, Mc Carthy et Dereci*, S. Platon, RTD Eur. 2012.2) – à faire dépendre l'applicabilité du droit de l'Union du constat de sa violation.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

constitutionnel d'égalité devant la loi. En effet, en première approche, nous ne parvenons vraiment pas à voir en quoi la différence entre un Français et un ressortissant d'un autre Etat membre justifie la différence de traitement tenant au fait que leurs apparentés européens pourront ou non faire valoir qu'ils vivent à son crochet pour bénéficier d'un droit au séjour en France. A cet égard, la différence de situation entre un Français et un ressortissant d'un autre Etat membre – pour nette qu'elle paraisse de prime abord – devient plus floue lorsque l'on considère qu'en dernière analyse, le français est aussi un citoyen européen. Et, même en opportunité, nous peinons à voir ce qui justifierait qu'un Européen qui aurait poussé la démarche d'intégration jusqu'à acquérir la nationalité française ait, de ce seul fait, plus de difficultés à pouvoir ensuite faire venir ses proches auprès de lui en les prenant à sa charge. Ceci étant, faute de QPC ou d'une argumentation contestant la loi au regard des dispositions combinées des articles 8 et 14 de la CEDH en tant qu'elle ne couvre pas cette hypothèse, vous n'êtes, à l'évidence, pas en mesure d'étendre aujourd'hui, de votre propre initiative, le champ de la loi.

PCMNC au rejet du pourvoi.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.