

Paris, le 9 avril 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-080

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 ;

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 ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Saisi par Madame X d'une réclamation relative à la suspension de ses droits au revenu de solidarité active (RSA), à la prime d'activité et à l'aide personnalisée au logement (APL), opposée par la caisse d'allocations familiales (CAF) de Y au motif qu'elle ne justifiait pas de son droit au séjour en qualité de ressortissante de l'Union européenne ;

Prend acte de la décision de la CAF de Y, de réexaminer la situation de Madame X afin que toutes les périodes de travail accomplies par l'intéressée soient regardées comme conférant un droit au séjour en qualité de travailleur ;

Décide de recommander :

- à la Caisse nationale des allocations familiales de modifier la circulaire CNAF n°2009-002 ayant pour objet l'appréciation des conditions de la régularité du séjour des ressortissants européens et assimilés pour le bénéfice des prestations familiales, afin qu'elle précise que toute période de travail accomplie en France, y compris pour une durée mensuelle inférieure à 60 heures, confère un droit au séjour en qualité de travailleur ;
- à la Direction de la Sécurité sociale de rappeler à l'ensemble des caisses amenées à étudier le droit au séjour des ressortissants européens et assimilés que toute activité professionnelle, y compris celles exercées pour une durée mensuelle inférieure à 60 heures, confère un droit au séjour en qualité de travailleur.

Le Défenseur des droits demande à la directrice de la Sécurité sociale et au directeur de la CNAF de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de quatre mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Recommandations en application 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 de Madame X concernant plusieurs indus et la suspension de ses droits à l'allocation personnalisée au logement (APL), au revenu de solidarité active (RSA) et à la prime d'activité.

Faits

Madame X, ressortissante roumaine, est entrée en France le 29 janvier 2006.

En janvier 2014, l'intéressée a introduit une demande de RSA et d'APL. À cette date, elle exerçait une activité professionnelle salariée et sa demande a fait l'objet d'un accord des services de la caisse d'allocation familiale (CAF) de Y, qui a considéré qu'elle remplissait la condition de droit au séjour applicable aux citoyens de l'Union européenne.

Son activité professionnelle ayant cessé le 31 mars 2014, les droits de Madame X ont été maintenus durant six mois, soit jusqu'au 30 septembre 2014.

L'intéressée ayant suivi une formation professionnelle lui conférant un droit au séjour du 22 septembre au 20 décembre 2014, elle a pu bénéficier du RSA et de l'APL au cours de cette période, à l'issue de laquelle ses droits ont été de nouveau maintenus jusqu'en mai 2015.

Le 24 mars 2016, Madame X s'est vue notifier un indu pour la période de juin à décembre 2015, période au cours de laquelle elle a continué de percevoir des prestations alors qu'elle ne justifiait plus, selon la caisse, d'un droit au séjour. Un recours est actuellement pendant devant le tribunal administratif de Z concernant cette période.

C'est dans ces circonstances que l'intéressée a sollicité l'intervention du Défenseur des droits.

Instruction

Interrogés par les services du Défenseur des droits sur les périodes concernées et le fondement juridique des indus réclamés, les services de la caisse ont dans un premier temps considéré que c'était à tort que Madame X avait perçu le RSA de janvier à octobre 2014 puisque, bien qu'exerçant une activité salariée, elle était considérée par la caisse comme ne remplissant pas les « *conditions minimales d'activité* ».

La CAF n'avait cependant pas souhaité mettre en œuvre la procédure de récupération de cet indu au motif que ses services étaient dans l'attente de la révision de la circulaire relative aux conditions minimales d'activité des ressortissants de l'Union européenne.

De la même manière, l'activité salariée exercée par la réclamante à compter de décembre 2016, inférieure à 60 heures par mois, a été considérée par la caisse comme trop réduite pour permettre l'acquisition d'un droit au séjour en qualité de travailleur.

C'est donc au titre du maintien de la qualité de travailleur que la CAF a poursuivi le versement du RSA de décembre 2016 à mai 2017, alors même que Madame X a travaillé sans discontinuer d'août 2016 à avril 2017.

En juin 2017, les droits de l'intéressée ont été suspendus, la caisse estimant que la période de maintien de la qualité de travailleur de six mois était arrivée à son terme.

L'intéressée ayant repris une activité professionnelle à compter du 1^{er} juillet 2017, la caisse a indiqué que ses droits avaient été rouverts à ce titre.

Par courrier du 22 octobre 2018, le Défenseur des droits a adressé à la directrice de la CAF de Y, au président du conseil départemental de Y ainsi qu'au directeur de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), 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.

En réponse, par courrier du 7 janvier 2019, le service de médiation de la CAF de Y, rejoignant l'analyse du Défenseur des droits, indique qu'après analyse par les services de la caisse nationale, le dossier de Madame X a fait l'objet d'une régularisation.

Le droit au séjour lui étant reconnu de janvier 2014 à mai 2015 puis sans interruption à compter de mars 2016, un rappel de prestations d'un montant total de 1 037,11 € lui a été versé.

La CAF précise que le droit au séjour pour ces périodes est acquis en qualité de travailleur puis au titre du maintien de cette qualité, quelle que soit la durée d'activité mensuelle accomplie par l'intéressée.

Le Défenseur des droits prend acte de la décision des services de la CAF de Y, laquelle a permis à Madame X de percevoir le rappel de l'ensemble des prestations qui lui étaient dues pour ces périodes.

Il constate néanmoins le caractère exceptionnel de cette issue favorable. En effet, la circulaire CNAF n°2009-002 ayant pour objet l'appréciation des conditions de la régularité du séjour des ressortissants européens pour le bénéfice des prestations familiales, précise toujours que l'activité professionnelle d'un ressortissant de l'Union européenne ne confère à ce dernier un droit au séjour que si elle est supérieure à 60 heures par mois.

Compte tenu de l'existence de cette circulaire, contraire au droit de l'Union européenne, d'autres décisions de refus de prestation pourraient être opposées à des travailleurs ressortissants de l'Union européenne qui bénéficient pourtant d'un droit au séjour en cette qualité.

Discussion

La situation de Madame X pose la question de l'appréciation par les CAF du droit au séjour en qualité de travailleur des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne.

L'attribution du RSA est régie par les articles L.262-2 et suivants du code de l'action sociale et des familles (CASF). Fixant les conditions requises pour bénéficier de cette prestation, l'article L.262-4 du 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 (...) ».

Cette dernière condition n'est cependant pas applicable aux ressortissants de l'Union européenne puisque l'article L.262-6 du CASF précise que :

« Par exception au 2° de l'article L. 262-4, le ressortissant d'un État membre de l'Union européenne (...) doit remplir les conditions exigées pour bénéficier d'un droit de séjour et avoir résidé en France durant les trois mois précédant la demande.

Cependant, aucune condition de durée de résidence n'est opposable :

1° A la personne qui exerce une activité professionnelle déclarée conformément à la législation en vigueur ;

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 (...) »

L'article L.842-2 du code de la sécurité sociale (CSS), s'agissant de la prime d'activité, et la combinaison des articles L.351-2-1 du code de la construction et de l'habitation et L.512-2 du CSS, s'agissant de l'APL, renvoient à la même condition, celle de bénéficier d'un droit au séjour à la date de la demande.

La condition de justifier d'un droit au séjour conduit à se référer aux dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) applicables aux ressortissants européens.

L'article L.121-1 du CESEDA dispose à cet effet que :

« Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, tout citoyen de l'Union européenne, tout ressortissant d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse a le droit de séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois s'il satisfait à l'une des conditions suivantes :

1° S'il exerce une activité professionnelle en France ;

2° S'il dispose pour lui et pour les membres de sa famille tels que visés au 4° de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale, ainsi que d'une assurance maladie ;

3° S'il est inscrit dans un établissement fonctionnant conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur pour y suivre à titre principal des études ou, dans ce cadre, une formation professionnelle, et garantit disposer d'une assurance maladie ainsi que de ressources suffisantes pour lui et pour les membres de sa famille tels que visés au 5° afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale (...) ».

Ces dispositions doivent être lues à la lumière de 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, dont elles constituent la transposition en droit interne, mais également de l'interprétation qui en est faite par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

Se fondant sur la circulaire CNAF n°2009-022 du 21 octobre 2009 ayant pour objet l'appréciation des conditions de la régularité du séjour des ressortissants européens pour le bénéfice des prestations familiales, les CAF considèrent qu'une activité professionnelle salariée d'une durée mensuelle inférieure à 60 heures ne confère pas de droit au séjour en qualité de travailleur.

Ladite circulaire CNAF se fonde à tort sur le règlement communautaire 1408/71 (1) afin de procéder à une interprétation particulièrement restrictive de la notion d'activité professionnelle conférant un droit au séjour (2). Les restrictions ainsi apportées au droit au séjour et donc aux prestations, revêtent un caractère discriminatoire (3).

1. Sur le caractère inopérant du renvoi au règlement communautaire 1408/71

La circulaire CNAF n°2009-022 précise en son point 2.1 relatif aux conditions préalables à la reconnaissance du droit au séjour des actifs, que :

« Toute personne travaillant et résidant en France doit être affiliée à un régime de sécurité sociale.

Afin de vous assurer que la personne salariée [...] est affilié en tant qu' « actif », je vous invite à vous rapprocher de la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) [...]

Cette condition peut également être vérifiée selon les modalités prévues à l'annexe I du règlement communautaire 1408/71 selon lequel :

- est considérée comme travailleur salarié toute personne, affiliée à titre obligatoire à la sécurité sociale conformément à l'article L. 311-2 du CSS, qui remplit les conditions minimales d'activité ou de rémunération prévues à l'article L. 313-1 et suivants du CSS pour bénéficier des prestations en espèces de l'assurance maladie, maternité, invalidité, etc. »

La circulaire en déduit que le travailleur salarié, pour bénéficier d'un droit au séjour, doit justifier :

« - soit d'un salaire égal à soixante fois la valeur du Smic horaire (valeur au premier jour de la période de référence) au cours d'un mois civil ou trente jours consécutifs ;

- soit d'au moins soixante heures de travail salarié ou assimilé au cours de cette même période ;

- soit d'un salaire égal à cent vingt fois la valeur du Smic horaire (valeur au premier jour de la période de référence) au cours d'une période de trois mois ;

- soit d'au moins cent-vingt heures de travail salarié ou assimilé au cours de cette même période ;

- soit d'un salaire égal à deux mille trente fois la valeur du Smic horaire (valeur au premier jour du mois de janvier de l'année civile) au titre d'une année civile ; - soit d'au moins mille deux cents heures de travail salarié ou assimilé pendant cette même année ».

Or, le règlement (CEE) n°1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non-salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté auquel se réfère la circulaire précitée ne règle pas la question du droit au séjour préalable à l'ouverture de droit aux prestations.

Ce règlement a pour seul objet de déterminer, dans le cadre d'un conflit de régimes de sécurité sociale applicables, quel État membre sera pourvoyeur des prestations – généralement contributives – d'assurance sociale.

Il n'a en aucun cas vocation à conditionner la reconnaissance du droit au séjour d'un travailleur citoyen de l'Union qui exercerait son droit de circuler librement, à des conditions plus strictes que celles requises par la directive 2004/38 précitée.

L'annexe 1 du règlement n°1408/71, à laquelle la circulaire CNAF précitée fait référence, précise en effet dans quelles circonstances un travailleur, dans le cadre de l'exercice de son droit de circuler librement au sein de l'Union européenne, sera considéré comme relevant du régime français en vue du versement des prestations familiales.

Ces dispositions sont donc sans effet sur la reconnaissance du droit au séjour.

Il mérite par ailleurs d'être relevé que, conformément à l'article L.160-1 du code de la sécurité sociale issu de la réforme PUMa, la prise en charge des frais de santé par l'assurance maladie est dorénavant effective dès la première heure travaillée.

Il convient enfin de souligner que ce règlement n'est plus applicable puisqu'il a été remplacé par le règlement (CE) n°883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

La circulaire CNAF 2009-022 précitée ne peut donc pas se référer au règlement 1408/71, celui-ci ayant pour unique objet la coordination entre les régimes et non les conditions de reconnaissance d'un droit au séjour, lesquelles sont définies par la directive 2004-38.

2. Sur la notion d'activité professionnelle conférant un droit au séjour

Pour examiner le droit au séjour d'un ressortissant de l'Union européenne, les CAF devraient se référer à l'article L.121-1 du CESEDA tel qu'il résulte de 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.

Son article 7 dispose que :

« 1. Tout citoyen de l'Union a le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une durée de plus de trois mois : a) s'il est un travailleur salarié ou non salarié dans l'État membre d'accueil (...) ».

Dans ce cadre, la notion de travailleur salarié est entendue de manière particulièrement extensive par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)¹.

S'affranchissant de la qualification juridique accordée à la relation de travail par le droit interne², le droit de l'Union considère que pour conférer un droit au séjour, l'activité salariée doit répondre aux critères suivants : elle doit être réelle, effective et légale.

La CJUE considère ainsi que les emplois salariés bénéficiant d'aides des collectivités publiques permettent d'acquérir la qualité de travailleur et que la rémunération perçue peut être inférieure au revenu minimum fixé par l'État membre d'accueil³.

Ce principe, rappelé de manière constante par la Cour, paraît de nature à rendre inopérant l'argument selon lequel la perception du « RSA activité » ou de la prime d'activité par un demandeur citoyen de l'Union européenne, serait de nature à lui ôter la qualité de travailleur au motif qu'il intervient en complément des ressources perçues en contrepartie de l'exercice de son activité professionnelle.

En effet, la CJUE a précisé que l'activité peut avoir été exercée pour une courte durée et moyennant une très faible rémunération⁴.

Dans l'arrêt *Levin*⁵, la Cour énonce que :

¹ CJUE, 19 mars 1964, *Unger*, 75/63 ; 3 juillet 1986, *Lawrie-Blum*.

² CJUE, 17 novembre 2016, C-216/15.

³ Voir notamment CJUE, 4 février 2010, *Genc*, C-14/09.

⁴ Voir notamment CJUE, 4 juin 2009, *Vatsouras et Koupatantze*, C-22/08 et C-23/08.

⁵ CJUE, 23 mars 1982, *Levin*, 53/81.

« Les notions de travailleur et d'activité salariée doivent être entendues en ce sens que les règles relatives à la libre circulation des travailleurs concernent également les personnes qui n'exercent ou ne souhaitent exercer qu'une activité à temps partiel et qui n'atteignent ou n'atteindraient, de ce fait, qu'une rémunération inférieure à la rémunération minimale garantie dans le secteur considéré ».

Ce faisant, la Cour donne une interprétation large de ces deux notions et du droit au séjour qui en découle.

La Cour rappelle ensuite que, bien que l'activité exercée à temps partiel n'est pas exclue du champ d'application des règles relatives à la libre circulation, en sont en revanche exclues les activités *« tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales et accessoires »*.

La jurisprudence de la CJUE fournit à cet égard de nombreux exemples permettant de considérer qu'une activité exercée à temps très partiel permet l'acquisition d'un droit au séjour. Elle a ainsi reconnu la qualité de travailleur à un salarié travaillant 10 heures par semaine⁶ ou même moins de 6 heures par semaine⁷.

Ainsi, la circonstance que les activités salariées exercées par un ressortissant européen l'aient été pour une durée mensuelle de travail inférieure à 60 heures, n'est donc pas de nature à mettre en doute leur caractère réel et effectif.

Les refus de prestations opposés par les CAF aux ressortissants de l'Union européenne ayant travaillé moins de 60 heures par mois, qui s'appuie sur l'interprétation erronée de la notion d'activité professionnelle conférant un droit au séjour opérée par la circulaire CNAF n°2009-022 précitée, apparaissent compte tenu de ce qui précède, contraires au droit de l'Union européenne.

3. Sur le caractère discriminatoire des restrictions apportées au droit au séjour et aux prestations

L'interprétation restrictive des conditions du droit au séjour en qualité de travailleur, place les ressortissants de l'Union européenne concernés par de tels refus de prestations, dans une situation qui relève de la qualification de discrimination fondée sur la nationalité contraire à l'article 18 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

L'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) prohibe toute discrimination dans le champ des droits reconnus par la convention. Sur le fondement de ces stipulations, combinées avec l'article 1er de son premier protocole additionnel (droit au respect des biens), la CEDH garantit une protection contre les discriminations directes ou indirectes dans le champ de la protection sociale.

Aux termes de l'article 14 de la CEDH, la jouissance des droits et libertés reconnus dans la convention doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur l'origine nationale, sauf à justifier d'un motif raisonnable et objectif.

Depuis l'arrêt *Gaygusuz c/ Autriche* du 16 septembre 1996, l'applicabilité de l'article 14 de la CEDH a été étendue aux prestations sociales : la Cour européenne des droits de l'Homme a en effet considéré que les prestations sociales constituaient un droit patrimonial, droit protégé par l'article 1er du protocole additionnel n°1, et que la condition de nationalité opposée au requérant violait le principe de non-discrimination.

⁶ CJUE, 13 juillet 1989, *Rinner-Kühn*, REC [1989] p.2743.

⁷ CJUE, 4 février 2010, *Genc*, C-14/09 précité.

Bien qu'en l'espèce, les prestations en question ne soient pas réservées aux nationaux, l'appréciation particulièrement restrictive des conditions de régularité de séjour conduit à exclure de nombreux ressortissants européens du bénéfice de prestations d'aide sociale et d'aide au logement.

Or, selon la jurisprudence de la Cour européenne, une prestation sociale ne peut être réservée aux nationaux ou subordonnée à des conditions très restrictives sans violation de l'article 1er précité combiné avec l'article 14 de la Convention que si elle est justifiée objectivement et raisonnablement, c'est-à-dire si elle poursuit un « *but légitime* » et si les moyens employés pour parvenir à ce but sont proportionnés. Si la CEDH reconnaît que les États contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation en la matière, seules des considérations très fortes peuvent l'amener à estimer qu'une telle différence de traitement est compatible avec la Convention.

Le but poursuivi par les conditions de droit au séjour opposées aux ressortissants européens qui sollicitent la prestation en question, tel qu'énoncé par la directive 2004/38/CE, est de s'assurer qu'ils ne constituent pas une charge déraisonnable pour le système d'assurance sociale de l'État d'accueil. Ce but est sans conteste légitime.

Néanmoins, les restrictions apportées par la CNAF et les CAF dans leur appréciation de la situation des ressortissants de l'Union européenne exerçant une activité professionnelle inférieure à 60 heures par mois, paraissent disproportionnées au regard de la lettre et de l'objet de la directive qui, bien que fixant ces conditions, vise en premier lieu à faciliter la libre circulation des citoyens de l'Union - *a fortiori* lorsqu'ils relèvent de la catégorie des travailleurs - en leur garantissant l'égalité de traitement avec les nationaux.

L'interprétation restrictive des conditions du droit au séjour en qualité de travailleur place l'ensemble des travailleurs européens dont la durée mensuelle de travail est inférieure à 60 heures, dans une situation moins favorable que celle des ressortissants français et constitue, de ce fait, une discrimination fondée sur la nationalité prohibée tant par l'article 18 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne que par la combinaison des articles 14 et 1^{er} du 1^{er} protocole additionnel de la CEDH.

Pour ces raisons, le Défenseur des droits recommande :

- à la Caisse nationale des allocations familiales de modifier la circulaire CNAF n°2009-002 ayant pour objet l'appréciation des conditions de la régularité du séjour des ressortissants européens et assimilés pour le bénéfice des prestations familiales, afin qu'elle précise que toute période de travail accomplie en France, y compris pour une durée mensuelle inférieure à 60 heures, confère un droit au séjour en qualité de travailleur ;
- à la Direction de la Sécurité sociale de rappeler à l'ensemble des caisses amenées à étudier le droit au séjour des ressortissants européens et assimilés que toute activité professionnelle, y compris celles exercées pour une durée mensuelle inférieure à 60 heures, confère un droit au séjour en qualité de travailleur.

Jacques TOUBON