

Paris, le 6 janvier 2025

Décision du Défenseur des droits n°2024-196

La Défenseure 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 traité de 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 ;

Saisie par Madame X et Monsieur Y d'une réclamation relative au refus d'attribution du revenu de solidarité active (RSA) qui leur a été opposé par le conseil départemental de Z ;

Recommande au conseil départemental de Z de faire droit à la demande de RSA de Madame X et Monsieur Y en considérant ce dernier comme membre du foyer demandeur ;

Prend acte de l'engagement de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) à veiller à ce que la législation et la jurisprudence européenne soient correctement

appliquées pour l'ouverture du droit au RSA par la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et la caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA) ;

Recommande au ministère chargé des solidarités d'engager une réforme législative en vue de modifier la rédaction de l'article L.262-6 du CASF pour clarifier l'inopposabilité de la condition de cinq années de séjour en France sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler aux membres de famille de ressortissants français ou européen disposant d'un droit au séjour sur le fondement du droit de l'Union européenne ;

Dans l'attente, recommande à la DGCS de diffuser des instructions visant à clarifier l'inopposabilité de la condition de cinq années de séjour en France sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler aux membres de famille de ressortissants français ou européen disposant d'un droit au séjour sur le fondement du droit de l'Union européenne ;

Demande qu'il lui soit rendu compte des suites données à ces recommandations dans un délai de trois mois à compter de la notification de la présente décision.

Claire HÉDON

Recommandations en application de l'article 25 de la loi n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits

1. Le Défenseur des droits a été saisi par Madame X et Monsieur Y d'une réclamation relative au refus d'attribution du revenu de solidarité active (RSA) qui leur a été opposé par le conseil départemental de Z.

Faits et procédure

2. Madame X, ressortissante française et Monsieur Y, ressortissant pakistanais, se sont mariés en France en 2016.
3. En 2017, les époux ont décidé de s'établir au Royaume-Uni, alors État membre de l'Union européenne. Ils justifient de titres de séjour délivrés par les autorités britanniques, en qualité de ressortissante de l'Union européenne pour Madame X, et de membre de famille d'une ressortissante de l'Union européenne pour Monsieur Y.
4. En 2018, le couple est revenu s'établir en France.
5. Il a sollicité le bénéfice du RSA, qui lui a été refusé par la caisse d'allocations familiales (CAF) de Z par courrier du 7 mai 2019. Cette décision est motivée par le fait que les ressources de Madame X, allocataire, excèderaient le plafond permettant de prétendre à cette prestation. Or, cette situation tient au fait que Monsieur Y, dont les ressources ont été prises en compte dans le cadre de l'examen de la condition de ressources, n'a en revanche pas été comptabilisé comme membre du foyer sollicitant la prestation car il ne réside pas en France depuis au moins cinq ans sous couvert de titres de séjour autorisant à travailler.
6. Les intéressés ont contesté cette décision auprès de la CAF et du conseil départemental. Leurs recours préalables ont été rejetés par courrier du 24 mars 2020 s'agissant de la CAF et du 16 juin 2020 s'agissant du conseil départemental.
7. C'est dans ces conditions que Madame X et Monsieur Y ont sollicité l'intervention du Défenseur des droits.
8. En raison de leur introduction tardive, les recours introduits par les intéressés devant le tribunal administratif puis le Conseil d'État ont été rejetés sans que la question de fond soulevée par le litige sous l'angle de l'application du droit de l'Union européenne n'ait été examinée.
9. Or, la situation dans laquelle se trouvent placés Madame X et Monsieur Y soulève la question plus générale de l'applicabilité de la condition de cinq années de séjour sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler requise pour le RSA aux

ressortissants étrangers conjoints de Français qui tirent leur droit au séjour de leur qualité de membre de famille au sens du droit de l'Union européenne.

Instruction menée par le Défenseur des droits

10. Par courrier du 26 juillet 2021, les services du Défenseur des droits ont adressé à la CAF et au conseil départemental de Z une note visant à soumettre à leur contradictoire les éléments de fait et de droit au regard desquels le Défenseur des droits pourrait conclure que le refus de RSA opposé à Madame X et Monsieur Y caractérise une discrimination ainsi qu'une atteinte à leurs droits en tant qu'usagers de l'administration.
11. Cette note a également été adressée à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), à la direction de la sécurité sociale (DSS) ainsi qu'à la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) près le ministère en charge des solidarités.
12. Par courrier en réponse du 6 août 2021, la direction de la CAF de Z a confirmé ne pas être l'organisme décisionnaire en matière de RSA et a renvoyé le Défenseur des droits vers le conseil départemental.
13. Par courriel du 11 août 2021, la DSS a également décliné sa compétence en revoyant le Défenseur des droits vers la DGCS.
14. La CNAF a indiqué, par courrier du 17 août 2021, ne pas partager l'analyse des services du Défenseur des droits. Selon elle, la condition d'antériorité de séjour de cinq ans sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler s'applique en toute hypothèse au conjoint, ressortissant d'un État tiers à l'Union européenne, de l'allocataire.
15. Dans sa réponse adressée le 27 août 2021, le conseil départemental considère pour sa part qu'aucune discrimination ne découle de la décision opposée à Madame X et Monsieur Y.
16. Enfin, par courrier du 21 septembre 2021, la DGCS a indiqué souscrire à l'analyse du Défenseur des droits selon laquelle le droit au séjour acquis par Monsieur Y en sa qualité de membre de famille d'une ressortissante de l'Union européenne ouvre au foyer qu'il compose avec Madame X le bénéfice du RSA. Elle précise qu'elle veillera à ce que la législation et la jurisprudence européenne soient correctement appliquées pour l'ouverture du droit au RSA par la CNAF et la caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA).

Discussion

17. L'attribution du RSA est régie par les articles L.262-2 et suivants du code de l'action sociale et des familles (CASF).
18. 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 :

[...]

2° Être français ou titulaire, depuis au moins cinq ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler (...) ».

19. Par exception à ces dispositions, l'article L.262-6 du CASF prévoit que les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou assimilés ne sont pas soumis à la condition de séjour préalable de cinq ans sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler. Ils doivent en revanche justifier d'un droit au séjour en France et, sauf exception, de trois mois de séjour préalable sur le territoire.
20. En l'espèce, l'éligibilité au RSA de Madame X, ressortissante française, ne pose pas de difficulté. En revanche, s'agissant de son conjoint, Monsieur Y, la CAF et le conseil départemental ont considéré qu'il n'était pas éligible à la prestation au motif qu'il ne remplissait pas la condition de séjour préalable de 5 ans fixée à l'article L.262-4 du CASF. Or, en tant que ressortissant pakistanais titulaire depuis 2019 d'un titre de séjour portant la mention « membre de famille d'un citoyen de l'Union », il devrait bénéficier de l'exemption de cette condition prévue à l'article L.262-6 du CASF.
21. En effet, l'exercice de son droit à la libre circulation au sein de l'Union européenne par une ressortissante française et son conjoint ressortissant d'un État tiers à l'Union européenne emporte des conséquences sur le droit qui leur est applicable. Dans de telles circonstances, le fait que Madame X soit française ne fait pas obstacle à l'application en faveur de son conjoint des textes issus du droit européen en matière de droit au séjour (1).
22. Or, pour les ressortissants d'États tiers pouvant se prévaloir d'un droit au séjour en qualité de membre de famille d'un citoyen de l'Union, les dispositions du code de l'action sociale et des familles (CASF) doivent être interprétées de manière à garantir l'effectivité de l'égalité de traitement prescrite par le droit de l'Union. À défaut, le refus de RSA opposé à Madame X et Monsieur Y pourrait revêtir un caractère discriminatoire (2).

1- Sur le droit au séjour en qualité de conjoint d'une Française ayant exercé son droit de circuler librement dans l'Union européenne

23. L'article 21§1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose que :

« Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application ».

24. Venant préciser les conditions dans lesquelles les citoyens européens et les membres de leur famille peuvent séjourner dans un État membre autre que celui dont ils sont ressortissants, la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 dispose en son article 7 que le droit au séjour du citoyen européen en séjour régulier s'étend aux membres de sa famille n'ayant pas la nationalité d'un État membre qui l'accompagnent ou le rejoignent dans l'État membre d'accueil.

25. En principe, le droit au séjour dérivé ainsi attribué aux ressortissants d'États tiers en leur qualité de membres de famille de citoyens de l'Union européenne en séjour régulier n'est applicable qu'aux membres de famille des ressortissants européens qui ont exercé leur droit de libre circulation en s'établissant dans un État membre autre que celui dont ils ont la nationalité¹.

26. La Cour de justice de l'Union européenne² a ainsi précisé que la directive 2004/38 avait pour unique vocation de régir les conditions d'entrée et de séjour des citoyens de l'Union européenne dans les autres États membres que celui dont ils sont ressortissants. Dès lors, ses dispositions ne peuvent en principe permettre de déduire l'existence d'un droit au séjour dérivé en faveur des ressortissants d'un pays tiers membres de famille d'un citoyen de l'Union si ce dernier demeure dans l'État membre dont il possède la nationalité.

27. Il en va cependant différemment lorsque le citoyen européen a fait un usage préalable de son droit de circuler ou de s'établir librement dans un autre État membre avant de revenir s'établir dans l'État membre dont il est ressortissant.

28. Ainsi, dans un arrêt du 10 mai 2017³, la Cour de Justice rappelle que :

« lors du retour d'un citoyen de l'Union dans l'État membre dont il possède la nationalité, les conditions d'octroi d'un droit de séjour dérivé sur le fondement de l'article 21, paragraphe 1, TFUE, à un ressortissant d'un pays tiers, membre de la famille de ce citoyen de l'Union, avec lequel ce dernier a séjourné, en sa seule qualité de citoyen de l'Union, dans l'État membre d'accueil, ne devraient

¹ Notamment CJUE, 15 novembre 2011, Dereci, C-256/11 ; 6 décembre 2012, O, C-356/11 et C-357/11 ; 18 décembre 2014, McCarthy, C-202/13

² CJUE, 12 mars 2014, S. et G., C 457/12

³ CJUE, 10 mai 2017, Chavez-Vilchez, C-133/15

pas, en principe, être plus strictes que celles prévues par la directive 2004/38 pour l'octroi d'un tel droit de séjour à un ressortissant d'un pays tiers, membre de la famille d'un citoyen de l'Union, qui a exercé son droit de libre circulation en s'établissant dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité.

En effet, même si la directive 2004/38 ne couvre pas un tel cas de retour, elle doit être appliquée par analogie pour ce qui est des conditions de séjour du citoyen de l'Union dans un État membre autre que celui dont il possède la nationalité, étant donné que, dans les deux cas, c'est le citoyen de l'Union qui constitue la personne de référence pour qu'un ressortissant d'un pays tiers, membre de la famille de ce citoyen de l'Union, puisse se voir accorder un droit de séjour dérivé ».

29. Cette jurisprudence conduit à considérer que Madame X, bien que ressortissante française, peut se prévaloir des droits afférents à sa qualité de citoyenne de l'Union européenne y compris à l'égard des organismes français dès lors qu'elle a exercé son droit de libre circulation en s'établissant au Royaume-Uni avec son conjoint avant de revenir en France.
30. Il en résulte que son conjoint, Monsieur Y doit être regardé comme remplissant les conditions d'octroi d'un droit au séjour en qualité de membre de famille d'une ressortissante de l'Union européenne. Cette analyse est d'ailleurs confirmée par le fait qu'il se soit vu remettre un titre de séjour portant la mention « membre de famille d'un citoyen de l'Union » par l'autorité préfectorale.
31. Or, dès lors qu'il bénéficie de ce droit au séjour dérivé en vertu de l'article 21§1 du TFUE et de la directive 2004/38, Monsieur Y doit pouvoir prétendre à l'égalité de traitement avec les nationaux qui y est associée et bénéficier à ce titre de l'exemption de la condition de cinq années de séjour sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler dont bénéficient les citoyens européens et leurs conjoints.

2- Sur le caractère discriminatoire du refus de RSA opposé au conjoint de Français titulaire d'un droit au séjour en qualité de membre de famille d'européen

32. L'article L.262-6 du CASF, par exception à l'article L.262-4 du même code, prévoit que les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou assimilés ne sont pas soumis à la condition de séjour préalable de cinq ans sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler. Ils doivent en revanche justifier d'un droit au séjour en France et, sauf exception, de trois mois de séjour préalable sur le territoire.
33. L'article L.262-5 du CASF précise quant à lui que, pour être pris en compte au titre des droits du bénéficiaire (RSA « couple »), le conjoint, concubin ou partenaire du bénéficiaire doit remplir les conditions prévues au 2° de l'article L.262-4, c'est-à-

dire être français ou titulaire depuis au moins 5 ans d'un titre de séjour autorisant à travailler.

34. S'il est vrai qu'aucune disposition du code n'exonère explicitement les conjoints étrangers de ressortissants européens de cette condition d'antériorité de séjour, le droit de l'Union, directement applicable, interdit en revanche d'imposer une telle condition d'antériorité de séjour et de résidence au membre de famille d'un ressortissant européen, qu'il puisse se prévaloir de la qualité de travailleur ou non.
35. Le Défenseur des droits a porté cette analyse dès 2017 dans sa décision n°2017-088 et a par conséquent adressé des recommandations à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) ainsi qu'au ministère chargé des Affaires sociales, afin que l'inopposabilité de la condition dite de stage préalable aux membres de famille des ressortissants européens soit clarifiée dans les textes de droit interne et appliquée par les caisses.

Le cas des conjoints étrangers de ressortissants européens pouvant se prévaloir de la qualité de travailleur ou assimilé

36. Conformément à l'article L.262-6 du CASF, la condition de résidence préalable de trois mois sur le territoire français dont les ressortissants de l'Union européenne et les membres de leur famille doivent justifier en plus de leur droit au séjour pour bénéficier du RSA n'est pas opposable aux travailleurs et à ceux qui peuvent y être assimilés (incapacité temporaire de travail, chômage involontaire, formation professionnelle).
37. L'article L.262-6 précité prévoit en effet que :

« aucune condition de durée de résidence n'est opposable : (...) 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 ».
38. Il précise en outre en son dernier alinéa que :

« la condition de durée de résidence [de trois mois] visée au premier alinéa n'est pas opposable aux ascendants, descendants ou conjoint d'une personne mentionnée aux 1° ou 2° ».
39. Ce faisant, le CASF fait une juste application du droit de l'Union lequel, en prohibant toute discrimination fondée sur la nationalité, impose une égalité de traitement entre les ressortissants européens – et les membres de leur famille – et les citoyens français.

40. Or, si la condition de trois mois de résidence en France n'est pas opposable aux conjoints étrangers des ressortissants européens eux-mêmes exemptés de cette condition, une condition de résidence préalable d'une durée de cinq ans sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler pourrait encore moins l'être.
41. Pour autant, l'application du droit européen ainsi faite par le CASF demeure incomplète dans la mesure où elle n'exclut pas explicitement l'opposabilité de la condition de cinq années de séjour sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler aux membres de famille de ressortissant européens lorsque le droit au séjour de ces derniers ne provient pas de leur qualité de travailleur.

Le cas des conjoints étrangers de ressortissants européens ne pouvant se prévaloir de la qualité de travailleur

42. En vertu de l'article 7 de la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit au séjour des citoyens de l'Union et des membres de leur famille, les membres de famille d'un ressortissant de l'Union qui dispose lui-même d'un droit au séjour bénéficient, quelle que soit leur nationalité, du même droit au séjour
43. Par ailleurs, l'article 24 de la directive précitée précise que :
- « tout citoyen de l'Union qui séjourne sur le territoire de l'État membre d'accueil en vertu de la présente directive bénéficie de l'égalité de traitement avec les ressortissants de cet État membre dans le domaine d'application du traité. Le bénéfice de ce droit s'étend aux membres de la famille, qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui bénéficient du droit de séjour ou du droit de séjour permanent. »*
44. Il s'ensuit que, le droit au séjour du membre de famille ressortissant d'un État tiers étant dérivé du droit au séjour du ressortissant de l'Union, aucune condition supplémentaire, notamment de durée de séjour, ne peut, sans contredire le principe d'égalité de traitement posé par l'article 24 précité, lui être imposée pour le bénéfice d'une prestation ou la prise en compte au titre des droits du bénéficiaire. Seule la condition de trois mois maximum de résidence sur le territoire peut ainsi être exigée pour les prestations d'assistance.
45. Il résulte ainsi du principe de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre d'accueil dont bénéficient les ressortissants européens et les membres de leur famille en application des règles de droit européen précitées que tout membre de famille d'un ressortissant européen (conjoint, ascendants, descendants) devrait être exempté de la condition de cinq ans de séjour préalable sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler prévue par le CASF pour le bénéfice du RSA, cela quel que soit le fondement du droit au séjour du membre de famille européen.

Le caractère discriminatoire de l'application aux membre de famille des citoyens européens de la condition de cinq années de séjour sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler

46. L'article 18 du TFUE stipule que :

« dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité ».

47. S'agissant plus spécifiquement des travailleurs et assimilés, l'article 45 du traité pose la prohibition des discriminations fondées sur la nationalité comme corollaire de la libre circulation.

48. En vertu de ce principe de non-discrimination ainsi posé, les citoyens de l'Union ayant exercé leur liberté de circulation, qu'ils soient ou non travailleurs, de même que les membres de leur famille qui bénéficient d'un droit au séjour dérivé, ne peuvent se voir appliquer d'éventuelles conditions d'antériorité de titre de séjour pour l'accès aux prestations sociales.

49. En l'espèce, Monsieur Y pouvait, comme il l'a été démontré précédemment, se prévaloir d'un droit au séjour en qualité de conjoint d'une ressortissante de l'Union européenne. Ainsi, l'application à ce dernier de la condition d'antériorité de séjour de cinq ans, laquelle a conduit la CAF et le conseil départemental de Z à opposer un refus de RSA à la conjointe de Monsieur Y, revêt un caractère discriminatoire au sens de l'article 18 du TFUE.

50. Au regard de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits :

- Recommande au conseil départemental de Z de faire droit à la demande de RSA de Madame X et Monsieur Y en considérant ce dernier comme membre du foyer demandeur ;
- Prend acte de l'engagement de la DGCS à veiller à ce que la législation et la jurisprudence européenne soient correctement appliquées pour l'ouverture du droit au RSA par la CNAF et la CCMSA ;
- Recommande au ministère chargé des solidarités d'engager une réforme législative en vue de modifier la rédaction de l'article L.262-6 du CASF pour clarifier l'inopposabilité de la condition de cinq années de séjour en France sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler aux membres de famille de ressortissants français ou européen disposant d'un droit au séjour du le fondement du droit de l'Union européenne ;
- Dans l'attente, recommande à la DGCS de diffuser des instructions visant à clarifier l'inopposabilité de la condition de cinq années de séjour en France sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler aux membres de famille de

ressortissants français ou européen disposant d'un droit au séjour du le
fondement du droit de l'Union européenne ;

51. La Défenseure des droits demande qu'il lui soit rendu compte des suites données
à ces recommandations dans un délai de trois mois à compter de la notification de
la présente décision.

Claire HÉDON