

Un RSA xénophobe ?

Le projet de loi prévoit un durcissement des conditions d'accès pour les étrangers

Le nouveau projet de loi généralisant le RSA durcit les conditions d'accès pour les étrangers non communautaires par rapport aux règles actuelles du RMI.

Le RSA est en effet appelé à remplacer le RMI (revenu minimum d'insertion) et l'API (allocation de parent isolé) qui disparaîtront totalement des textes, respectivement du code de l'action sociale et des familles (CASF) et du code de la sécurité sociale (CSS). L'exposé des motifs dit que la fusion du RMI et de l'API dans le RSA se fait à "droit constant" et que "le projet de loi reprend les règles d'attribution de droit *rationae personae* applicables respectivement au RMI et à l'API.". Si cette affirmation est exacte pour la plupart des règles (montant des prestations, exclusion des moins de 25 ans sans charge d'enfants, exclusion des étudiants, etc.), ce n'est pas le cas pour ce qui concerne les règles d'accès pour les étrangers.

1. Les règles d'accès au RSA pour les étrangers non communautaires [article 2 du projet de loi]

Le demandeur du RMI

L'étranger non communautaire devra « *être titulaire depuis au moins cinq ans d'un titre de séjour autorisant à travailler* » [2° du nouvel article L.262-2 CASF]. Les exceptions à cette condition exorbitante de 5 ans sont :

- les réfugiés et aux apatrides (en vertu des obligations internationales, notamment la Convention de Genève sur le réfugiés).
- les titulaires de la carte de résident (carte de 10 ans), titre de séjour dont la délivrance, réformes après réformes, tend à devenir l'exception.
- les personnes qui répondent actuellement à la condition de régularité de séjour pour l'attribution de l'allocation de parent isolé (API), condition reprise par le nouvel article L262-9 CASF : les parents isolés (veufs, divorcés, séparés ou célibataires, qui ne vivent pas en couple) ou les femmes isolé en état de grossesse, mais seulement pendant une durée limitée (12 mois ou jusqu'au 3^{ème} anniversaire du benjamin). Ces parents isolés ou femmes enceintes « *doivent remplir les conditions de régularité du séjour mentionnées à l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale* », c'est-à-dire les règles applicables aux prestations familiales (comme l'API actuellement). Dans la liste des titres de séjours qui atteste que cette condition est remplie (article D. 512-1 CSS), figurent en particulier les titres d'un an (même n'autorisant pas au travail), les récépissés de renouvellement de ce titre, mais aussi les autorisations provisoires de séjour de plus de trois mois. Aucune exigence de titre « autorisant à travailler » et surtout aucune exigence d'un « stage préalable » de 5 ans. Pas de durcissement donc a priori pour les bénéficiaires de l'API. Cependant, une version préliminaire du projet de loi RSA prévoyait d'appliquer cette règle à tous les parents isolés (ce qui aurait aussi simplifié le dispositif). Ce ne sera donc pas le cas, si bien qu'une personne isolée - par exemple une mère avec un bébé - aura droit au RSA puis le perdra lorsque son enfant atteindra l'âge de 3 ans si elle n'est pas « *titulaire depuis au moins cinq ans d'un titre de séjour autorisant à travailler* ».

En dehors de ces trois exceptions à la condition des 5 années avec titre de séjour autorisant le travail, sont donc exclus du RSA tous les étrangers non communautaires qui ont un titre de séjour n'autorisant pas à travailler, mais aussi ceux qui disposent d'un tel titre depuis moins de cinq ans, et ce même s'ils sont en situation régulière depuis plus de 5 ans. Dans certaines situations, il s'agit d'un durcissement (cf. III plus loin).

Le conjoint, concubin ou partenaire pacsé.

Les règles pour le demandeur s'appliquent aussi au conjoint, concubin ou partenaire pacsé [nouvel article L. 262-5].

C'est un très fort durcissement par rapport à la situation actuelle. Les textes réglementaires actuels prévoient que pour l'attribution et le calcul du RMI, les conjoints ou concubins du demandeur doivent justifier d'un titre de séjour d'un an, même un titre n'autorisant pas au travail. Et aucune condition de « stage préalable » ne s'applique à ces personnes majeures à charge

Les enfants

Pour les enfants, les règles sont alignées sur celles des prestations familiales [nouvel article L. 262-5] ce qui revient à continuer d'exclure les enfants venus hors du regroupement familial, une exclusion pourtant reconnue discriminatoire et illégale par la Cour de cassation et la HALDE, car contraire à la Convention européenne des droits de l'homme et à la Convention internationale des droits de l'enfant.

2. Historique des règles spécifiques d'accès au RMI pour les étrangers non communautaires

Des étrangers en situation régulière qui bénéficiaient (ou auraient bénéficié) du RMI n'auront plus droit au nouveau RSA. Pour comprendre ce durcissement concernant les conditions d'accès au RMI/RSA pour les étrangers non communautaires, une petite chronologie n'est pas inutile:

1^{er} décembre 1988 : création du RMI. La loi prévoit que les étrangers doivent justifier soit d'une carte de résident (carte de 10 ans), soit d'un titre de séjour d'un an autorisant au travail mais dans ce cas il doivent aussi remplir les conditions de la législation sur les étrangers pour pouvoir demander une carte de résident (article L. 262-9 CASF), c'est-à-dire, à l'époque, justifier également d'une condition régulière avec droit au travail depuis 3 ans.

Pour les conjoints ou concubins du demandeur, les textes réglementaires prévoient qu'ils doivent justifier d'un titre de séjour d'un an, même un titre n'autorisant pas au travail, sans aucune condition de durée préalable.

Pour les enfants, la loi sur le RMI s'aligne sur les règles relatives aux prestations familiales, ce qui exclue notamment les enfants venus en dehors du regroupement familial.

A partir de 1996, le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe constate plusieurs fois le caractère discriminatoire de la condition de durée de résidence préalable pour le bénéfice du RMI. Le Comité conclut à la violation de la Charte sociale européenne. (conclusions XIII-1 du 01/01/1996, conclusions XIV-1 du 05/01/1998, conclusions XV-1 du 01/01/2000, conclusions 2002 du 01/07/2002, conclusions 2004 sur la France). La France n'en a pas tenu compte jusqu'à présent.

20 juin 2002 : arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes (C-299/01)

La CJCE condamne le Luxembourg qui, pour l'attribution de son revenu minimum garanti, exige une durée de résidence préalable de cinq années, et plus généralement considère dans cet arrêt et d'autres que l'exigence d'une durée préalable pour l'attribution d'une prestation sociale constitue une discrimination indirecte contraire au droit communautaire. Bien sûr, la protection du juge communautaire contre ces discriminations indirectes concerne les ressortissants communautaires. Mais elle concerne également les Algériens, Marocains, Tunisiens et Turcs qui sont également protégés par le droit communautaire contre toute inégalité de traitement en matière de protection sociale, en vertu des accords passés entre leur pays et l'Union européenne.

Il faut retenir que la CJCE confirme après le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe que l'exigence d'une durée de résidence préalable, a fortiori, si cette durée est importante, constitue une discrimination contraire à l'égalité de traitement.

2 avril 2003 : arrêt du conseil d'Etat (n° 248889, GISTI)

Cet arrêt abroge une circulaire de la CNAF et vient mettre fin à des pratiques restrictives par rapport à la loi elle-même. Ces pratiques consistaient à exclure certains titres de séjour ouvrant droit au travail, et à exiger que le « stage préalable de 3 ans de séjour régulier avec droit au travail » ait été effectué avec le même titre de séjour durant l'ensemble de la période, cette période pouvant donc être effectuée avec des titres différents, y compris des autorisations provisoires de séjour avec autorisation de travail.

23 novembre 2003 : loi Sarkozy sur l'immigration.

Cette loi fait passer la durée à partir duquel un étranger peut demander une carte de résident de 3 à 5 ans, ce qui, automatiquement, augmente aussi à 5 ans la durée du stage préalable de séjour régulier avec droit au travail pour l'obtention du RMI.

Les ressortissants de certains pays bénéficient cependant de la règle des 3 ans et non de 5 ans (Algérie, Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique Congo, Côte d'Ivoire, Mali, Maroc, Mauritanie, Sénégal, Togo). Pour ces ressortissants en effet, la durée pour pouvoir demander une carte de résident dépend de conventions de circulation et de séjour conclues avec la France, conventions internationales qui s'imposent au droit interne et qui précisent expressément que cette durée est toujours de 3 ans. Cependant, aucune instruction n'est donnée aux agents des CAF et en pratique l'exigence de 5 ans est de fait maintenue illégalement pour ces ressortissants pour l'attribution du RMI.

2004-2008 : la jurisprudence et la HALDE condamnent les conditions restrictives sur les enfants

Les conditions concernant les enfants à charge du demandeur pour l'accès aux prestations familiales, en particulier celles qui excluent les enfants entrés en dehors du regroupement familial, sont jugées par les tribunaux (dont la Cour de cassation) et la HALDE comme discriminatoires et illégales car contraires à la Convention européenne des droits de l'homme et à la Convention internationale des droits de l'enfant. Les mêmes règles d'exclusion des enfants qui s'appliquent aussi au RMI sont donc tout aussi condamnables.

1^{er} janvier 2006 : durcissement et alignement du minimum vieillesse sur le RMI

Alors que jusque là, pour remplir la condition de régularité exigée pour le minimum vieillesse (allocation supplémentaire du fonds de solidarité vieillesse ou allocation de solidarité aux personnes âgées) un titre de séjour d'un an suffisait, sans aucune durée de résidence préalable, le législateur aligne les règles du minimum vieillesse sur celles beaucoup plus restrictives du RMI.

2006-2007 : plusieurs décisions de justice condamnent l'exigence de la durée de stage préalable

Ces décisions de justice se fondent sur des textes internationaux qui s'imposent sur les règles de droit interne. Exemples :

- le Conseil d'État a jugé illégal, car contraire aux accords d'Evian passés entre la France et l'Algérie qui prévoient l'égalité de traitement, l'exigence d'un stage préalable pour les Algériens (CE, n° 279685, 9 novembre 2007)
- plusieurs tribunaux ont jugé illégal, car contraire à la directive européenne « accueil / asile » du 2004/83/CE qui prévoit une égalité de traitement en termes d'assistance sociale avec les nationaux, l'exigence d'un stage préalable pour les étrangers bénéficiaires de la protection subsidiaire (par exemple, CDAS du Rhône, 16 décembre 2006, n°11368, M. et Mme M.).

III. Et maintenant avec le RSA ?

Le RSA [dans la version du projet de loi]

- entérine la condition exorbitante et discriminatoire d'un stage préalable de 5 ans en situation régulière avec droit au travail.
- supprime la possibilité pour un étranger de remplir cette condition de stage préalable par la justification pour une partie de cette période de la présentation d'autorisations provisoires de séjour autorisant le travail (le projet de loi exige en effet un « titre » de séjour).
- supprime la possibilité dont pouvaient se prévaloir les ressortissants de certains pays de limiter cette durée à 3 ans.
- étend au conjoint, concubin ou pacsé du demandeur de RMI l'exigence de justification d'un titre de séjour ouvrant au travail (tout titre de séjour d'un an suffit actuellement).
- étend aussi au conjoint, concubin ou pacsé du demandeur de RMI l'exigence d'une durée du stage préalable de 5 ans en situation régulière avec autorisant au travail (aucune condition de durée de résidence préalable n'est aujourd'hui exigée).
- ignore les décisions de justice et les obligations issues des textes internationaux considérant qu'une telle durée de stage préalable constitue une discrimination.
- maintient les conditions restrictives sur les enfants à charge du demandeur (exclusion des enfants entrés hors du regroupement familial), restrictions pourtant jugées discriminatoires et illégales par les tribunaux et la HALDE car contraires aux textes internationaux.