

N° 279685
M. Saïd Oularbi

Rapporteur : A. Lallet

1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies
Séance du 28 septembre 2007
Lecture du 9 novembre 2007

CONCLUSIONS

M. L. DEREPAS, Commissaire du Gouvernement

Agé aujourd'hui de 56 ans, M. Oularbi est de nationalité algérienne et il vit en France en situation régulière depuis 1994. Titulaire d'un titre de séjour pour étudiant de 1994 à 1999, M. Oularbi a été employé par la commune de Lyon en tant que surveillant d'école dans la dernière partie de cette période, de 1997 à 1999. Après une période de chômage, il a demandé à bénéficier en 2000 de l'aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise (ACCRE), ce qui lui a permis de créer une entreprise d'interprétariat et traduction toujours en activité. M. Oularbi est, depuis 1999, titulaire d'un certificat de résidence qui a porté successivement la mention « commerçant » puis « profession libérale ».

Pendant la période de création de son entreprise, M. Oularbi a demandé à bénéficier de l'allocation de revenu minimum d'insertion. Cette allocation lui a été versée en complément des ressources qu'il tirait de son début d'activité du 1^{er} novembre 2000 au 31 décembre 2001. Mais en février 2002, la caisse d'allocations familiales compétente a, d'une part, suspendu le bénéfice de l'allocation et, d'autre part, demandé à M. Oularbi le remboursement des montants de RMI qui lui avaient été versés depuis novembre 2000, soit 4446 euros, au motif que la caisse avait commis une erreur lors de la liquidation initiale. La CAF a estimé a posteriori que le titre de séjour détenu par l'intéressé au moment de sa demande ne lui permettait pas de bénéficier du RMI. M. Oularbi a contesté ces deux décisions devant la commission départementale d'aide sociale du Rhône, puis devant la commission centrale d'aide sociale, qui étaient bien compétentes pour connaître des deux séries de conclusions (27 avril 1988, Boukyarata, p. 18) et qui ont toutes deux rejeté son recours. L'intéressé se pourvoit en cassation.

Il invoque un moyen d'erreur de droit qui nous semble fondé. Tant l'administration que les deux juridictions saisies se sont fondées, pour justifier les décisions attaquées, sur les dispositions de l'article 8 de la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988, aujourd'hui codifiées à l'article L. 262-9 du code de l'action sociale et des familles. Il résulte de ce texte, dans sa rédaction en vigueur pendant la période litigieuse, que les étrangers non communautaires ne peuvent obtenir le bénéfice du RMI que s'ils sont titulaires d'un titre de séjour relevant d'une catégories suivantes :

- soit une carte de résident de dix ans,

- soit un titre de séjour temporaire relevant de l'article 12 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, c'est-à-dire un titre permettant l'exercice d'une activité professionnelle,

- soit un titre de même durée et conférant les mêmes droits que les deux premiers, à condition que l'étranger justifie d'une résidence ininterrompue d'au moins trois ans grâce à ce titre,

- soit un titre prévu par un accord international et conférant des droits équivalents à ceux de la carte de résident.

La commission centrale d'aide sociale a constaté que M. Oularbi, à la date de sa demande, était titulaire d'un certificat de résidence – catégorie de titre spécifique aux ressortissants algériens – qui était valable un an et permettait l'exercice d'une activité professionnelle, en l'occurrence de commerçant. Elle en a conclu que l'intéressé relevait de la troisième catégorie que nous avons précédemment énoncée, celle des étrangers qui détiennent un titre équivalent au titre de séjour temporaire permettant une activité professionnelle prévu à l'article 12 de l'ordonnance de 1945. La commission a alors recherché si M. Oularbi remplissait l'autre condition exigée des étrangers détenteurs d'un tel titre, à savoir une durée ininterrompue de résidence de trois ans sous le même régime. Elle a alors constaté que tel n'était pas le cas, l'intéressé ayant vécu jusqu'en 1999 sous couvert d'un certificat de résidence de la catégorie « étudiant ».

Ce raisonnement serait sans reproche si seules les dispositions combinées de la loi de 1988 et de l'ordonnance de 1945 avaient été applicables à la situation de M. Oularbi. Mais comme celui-ci l'indiquait devant la CCAS, son droit à allocation devait également être déterminé en conséquence des stipulations des conventions conclues entre la France et l'Algérie pour déterminer les règles d'entrée et de séjour des Algériens en France.

Il faut en particulier prendre en compte les stipulations de la « Déclaration de principes relative à la coopération économique et financière » établie le 19 mars 1962 dans le cadre des accords d'Evian, dont l'article 7 stipule que « Les ressortissants algériens résidant en France et notamment les travailleurs auront les mêmes droits que les nationaux français, à l'exception des droits politiques ». Ces stipulations sont d'effet direct, comme vous l'avez jugé dans votre décision d'Assemblée du 29 juin 1990 GISTI , p. 171. Elles ont pour conséquence que la loi française s'applique aux ressortissants algériens dans les mêmes conditions que pour les Français, sauf pour ce qui concerne les « droits politiques ». La Cour de cassation a eu l'occasion d'appliquer ces dispositions, en jugeant par exemple qu'elles permettaient à un Algérien d'exercer les fonctions de délégué du personnel dans les mêmes conditions qu'un Français (Cass. Crim, 5 oct. 1972, Bull. Crim. N° 272) ou que les Algériens pouvaient identiquement bénéficier des dispositions de la loi de 1948 sur les baux d'habitation (Cass. 3^e, 10 déc. 1997, Bull. 1997 III n° 217). Il en résulte que pour l'application de la législation sur le RMI, les Algériens ne peuvent se voir appliquer des conditions qui ne sont pas opposables aux Français.

Quelles conséquences tirer de ces stipulations ? La première conséquence est que les dispositions de l'article 8 de la loi 1988 qui subordonnent pour les étrangers le bénéfice du RMI à la détention de certains titres de séjour particuliers ne peuvent être opposées aux Algériens ; les leur rendre opposables reviendrait à soumettre l'attribution de l'allocation à des conditions non prévues pour les Français, ce qui serait contraire à l'article 7 de la

Déclaration de 1962. Mais toute condition spécifique aux Algériens doit-elle disparaître pour autant ? Nous ne le pensons pas car il faut aussi tenir compte des stipulations et dispositions qui régissent les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants algériens en France. Il nous paraît ainsi clair que la règle d'équivalence posée à l'article 7 de la Déclaration de 1962 ne peut bénéficier qu'aux Algériens qui sont en situation régulière sur le territoire français.

Nous vous proposons de transposer ici le raisonnement que vous avez suivi à propos de la convention dite « d'établissement » signée le 13 août 1960 entre la France et la République centrafricaine, dont l'article 6 stipule que les nationaux de chaque pays « bénéficient sur le territoire de l'autre partie des lois sociales et de sécurité sociale dans les mêmes conditions que les nationaux de cette partie ». Vous avez tiré de cette clause la conséquence que la seule détention, par un ressortissant centrafricain, d'un titre l'autorisant à séjourner sur le territoire français suffisait à lui permettre d'obtenir le RMI, sans qu'il soit besoin de rechercher si ce titre était au nombre de ceux prévus par l'article 8 de la loi de 1988 : 8 juillet 1998, ministre du Travail c/Abatchou, n° 177487, au Recueil

La situation des Algériens est toutefois un peu différente. En vertu de la convention du 13 août 1960, les ressortissants de Centrafrique pouvaient exercer une activité professionnelle en France sans condition de titre. Dans le cas des Algériens, l'accord conclu le 27 décembre 1968 entre les deux Etats prévoyait, dans sa rédaction à la date de la décision attaquée, que l'exercice d'une activité professionnelle sur le sol français n'était possible qu'aux personnes détentrices de l'un des titres de séjour permettant une telle activité : principalement le certificat de résidence permettant l'exercice d'une activité non salariée (art. 5), le certificat de résidence portant la mention « salarié » (art. 7, b)) et le certificat de résidence de 10 ans (art. 7 bis). Mais cet accord prévoyait aussi d'autres titres, tel que le titre étudiant (art. 10), qui permettait une activité à temps partiel, le titre visiteur ou le titre « membre de famille », exclusifs de toute activité.

Comment combiner ces stipulations avec celles qui alignent les droits des Algériens sur celui des Français au regard notamment de la législation sur le RMI ? On pourrait envisager de limiter le bénéfice du RMI aux seuls Algériens détenteurs d'un titre permettant une activité professionnelle, en se fondant sur l'idée que dès lors que le volet insertion du RMI, qui est le corollaire de l'attribution de l'allocation, a pour but le retour à l'emploi, seuls les étrangers qui peuvent juridiquement prétendre à un emploi devraient se voir ouvrir le bénéfice de l'allocation.

Nous ne vous proposerons toutefois pas de tenir un tel raisonnement car il nous semble qu'il procèderait d'une articulation erronée des différents textes applicables et qu'il créerait de surcroît un risque de différenciation entre Français et Algériens contraire aux stipulations de l'article 7 de la Déclaration de principes de 1962.

Il nous semble tout d'abord que la bonne séquence consiste dans un tel cas de figure à examiner tout d'abord si l'intéressé réside régulièrement sur le territoire en application de l'accord du 27 mai 1968, puis dans l'affirmative à lui appliquer les règles combinées de la déclaration de 1962 et de la loi française – autrement dit de lui appliquer les dispositions de la loi qui sont applicables aux seuls Français.

Choisir au contraire d'appliquer de façon combinée l'accord de 1968 et la loi française, en réservant le bénéfice du RMI aux seuls Algériens détenteurs d'une autorisation

de travailler, reviendrait en effet à leur imposer une obligation qui n'existe pas pour les Français, en méconnaissance de la déclaration de 1962.

Certes, on pourrait considérer que le volet insertion du RMI suppose l'employabilité de la personne, et que cette condition de fait valant pour les Français trouve son équivalent dans la condition de détention d'un titre permettant l'emploi dans le cas des étrangers. Mais on constate malgré tout que le législateur n'a pas subordonné le bénéfice du RMI à un principe de disponibilité à la reprise d'un emploi, à la différence de ce qu'il en est pour l'assurance chômage ; ceci s'explique parce que les deux dispositifs visent des populations et des situations différentes : l'assurance chômage est faite pour permettre la transition rapide entre deux emplois, alors que le RMI vise à traiter le cas de personnes dont l'employabilité n'est le plus souvent pas immédiate.

En outre, si le but ultime du volet insertion du RMI est le retour à l'emploi, ce but n'est souvent pas atteint tout de suite, de sorte qu'exiger du bénéficiaire, dès son entrée dans le dispositif, qu'il soit juridiquement en mesure d'exercer une activité professionnelle n'apparaît objectivement pas nécessaire. De ce point de vue, il est en théorie toujours possible à un étranger résident régulièrement sur le territoire français de changer de catégorie de titre, et d'acquérir en cours de séjour un permis de travail ; ainsi la détention d'un tel titre ab initio ne s'impose pas plus, pour reprendre le parallèle, que la satisfaction d'une condition d'employabilité de la part les Français..

Constatons enfin que certaines catégories de ressortissants algériens non autorisées à exercer une activité professionnelle peuvent se trouver en pratique en situation de demander le RMI. Ainsi de l'épouse qui détenait un titre « membre de famille », titre qui avant l'avenant du 11 juillet 2001 ne permettait pas l'exercice d'une activité professionnelle, et qui devait brusquement subvenir seules aux besoins de sa famille, soit à cause d'une séparation soit à cause du décès de son époux. Autre cas, celui de l'étudiant qui entend bénéficier des dispositions de l'article L. 262-8 du code de l'action sociale et des familles qui permettent d'obtenir le RMI dans le cadre d'études universitaires pour autant que cela s'inscrive dans un parcours d'insertion. Dans ces deux cas, il nous semble que l'article 7 de la Déclaration de principe de 1962 permet aux demandeurs algériens de prétendre au bénéfice du RMI aux mêmes conditions que les Français, et que leur refuser l'ouverture de ce droit sans base conventionnelle au motif qu'ils ne détiennent pas une autorisation de travailler serait contraire à cet article 7.

Nous pensons donc que vous devrez censurer la décision de la commission centrale d'aide sociale pour erreur de droit : dès lors que M. Oularbi était en situation régulière, il pouvait prétendre au RMI, et la condition de détention d'un titre autorisant à travailler pendant les trois années précédant sa demande n'était a fortiori pas exigée.

Nous vous proposerons de régler l'affaire au fond car la solution du litige se déduit de la règle que nous venons d'exposer : la décision de la CDAS et celle de la Caf doivent être également annulé et M. Oularbi rétabli dans son droit.

M. Oularbi présente également des conclusions tendant à ce que la responsabilité de l'administration soit engagée en raison des décisions prises à son égard, mais de telles conclusions ne sont pas du ressort des juridictions d'aide sociale : 17 mars 1993, Rosenthal, T. 691, et vous devrez donc les rejeter.

Par l'ensemble de ces motifs, nous concluons à l'annulation de la décision attaquée et des décisions contestées devant la CCAS, à ce que M. Oularbi soit déchargé du trop-perçu qui lui a été réclamé, à ce qu'il soit renvoyé devant l'administration pour calcul de ses droits à compter du 1^{er} janvier 2002, et au rejet des conclusions indemnitaires présentées par le requérant.