

Paris, le 31 janvier 2019

---

**Décision du Défenseur des droits n°2019-031**

---

**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 ;

Saisi par Monsieur X d'une réclamation relative aux refus de revenu de solidarité active (RSA) qui lui ont été opposés par le conseil départemental de Y au motif qu'il ne remplissait pas les conditions de droit au séjour des ressortissants de l'Union européenne ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le Conseil d'État.

Jacques TOUBON

---

## **Observations devant le Conseil d'État présentées en application de l'article 33 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011**

---

Le Défenseur des droits a été saisi de la réclamation de Monsieur X relative aux refus de revenu de solidarité active (RSA) qui lui sont opposés par le conseil départemental de Y.

### **Faits**

Monsieur X, ressortissant espagnol, est entré en France en 2005 afin d'y effectuer une année d'étude dans le cadre du programme d'échange universitaire ERASMUS.

Au cours de l'année universitaire 2005-2006, Monsieur X a travaillé dans plusieurs entreprises afin de subvenir à ses besoins.

Rentré en Espagne en septembre 2006, l'intéressé s'est de nouveau établi en France en juin 2008.

Du 1<sup>er</sup> septembre 2008 au 31 mai 2009, il a effectué un stage rémunéré au sein de l'association D.

A l'issue de ce stage, en juin 2009, Monsieur X a sollicité, d'une part, son inscription sur la liste des demandeurs d'emploi auprès de Pôle emploi et, d'autre part, le bénéfice du revenu minimum d'insertion (RMI) auprès de la caisse d'allocations familiales (CAF) de Z.

A compter du 15 juin 2009 et jusqu'au 14 juin 2011, l'intéressé a exercé les fonctions de technicien audiovisuel au sein de l'association D, dans le cadre d'un contrat d'avenir.

Parallèlement à l'exercice de cette activité professionnelle, Monsieur X a bénéficié du « RSA activité » en complément de son salaire.

A l'issue de ce contrat à durée déterminée (CDD) de deux ans, Monsieur X a alterné des périodes de travail et d'indemnisation au titre de l'assurance chômage, sous le régime de l'intermittence du spectacle. Il n'a depuis lors jamais cessé d'être inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi.

Le 25 février 2012, la CAF de Z notifiait à l'intéressé la fin de ses droits au RSA, au motif que ses ressources étaient supérieures au plafond.

En novembre 2012, l'intéressé quittait Z pour s'installer à T. Il a par conséquent introduit une nouvelle demande d'aide au retour à l'emploi (ARE) auprès de Pôle emploi W et une demande de RSA auprès de la CAF de A. Ses droits au RSA ont été ouverts à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2012.

A la suite d'un nouveau déménagement, le dossier de Monsieur X a été transféré à la CAF de Y en août 2015. Le 24 septembre 2015, une notification de fin de droits lui a été adressée, le conseil départemental de Y considérant que l'intéressé ne remplissait pas les conditions du droit au séjour des ressortissants de l'Union européenne, en ce qu'il ne disposait pas de ressources suffisantes.

Monsieur X a formé un recours gracieux auprès du président du conseil départemental, qui l'a rejeté le 26 novembre 2015. Le tribunal administratif de B a confirmé la décision du conseil départemental par jugement du 25 juillet 2017.

Depuis 2015, Monsieur X alterne des périodes de chômage et de formation. Du 19 janvier au 7 juin 2017, il a exercé une activité professionnelle rémunérée sous le statut de stagiaire de la formation professionnelle. A compter de septembre 2017, l'intéressé a exercé diverses activités salariées auprès de plusieurs employeurs, sous contrat saisonnier ou en qualité d'intermittent du spectacle.

En mai 2017, Monsieur X a une nouvelle fois sollicité le bénéfice du RSA. Par courriers du 13 septembre et du 10 octobre 2017, la CAF a informé l'intéressé du rejet de sa demande par le conseil départemental, qui estime toujours que les conditions du droit au séjour ne sont pas remplies dès lors que le réclamant ne bénéficiait pas de ressources suffisantes à compter de juillet 2017.

Son recours gracieux ayant été rejeté, Monsieur X a saisi le tribunal administratif de B en référé, lequel a rejeté sa requête par ordonnance du 22 mai 2018. Le recours au fond déposé à l'encontre de cette même décision demeure pendant.

Enfin, Monsieur X a introduit une troisième demande de RSA le 6 novembre 2017, rejetée le 3 mai 2018 après recours gracieux au motif que l'activité professionnelle exercé par le réclamant au cours des six derniers mois était résiduelle et ne pouvait lui conférer un droit au séjour en qualité de travailleur.

A ce jour, trois recours sont examinés devant les juridictions administratives, l'un devant le Conseil d'État, dirigé contre la décision du tribunal administratif de B en date du 25 juillet 2017, les deux autres devant le tribunal administratif de B concernant les refus de RSA opposés à l'intéressé le 13 septembre et le 26 décembre 2017.

C'est dans ces conditions que Monsieur X a sollicité l'intervention du Défenseur des droits.

### **Instruction**

Par courrier du 12 juillet 2018, le Défenseur des droits a adressé au président du conseil départemental de Y, une note récapitulant les éléments de fait et de droit sur lesquels il fonde son analyse et l'a invité à formuler toute observation qu'il jugerait utile de porter à sa connaissance.

Par courrier en réponse daté du 14 août 2018, le président du conseil départemental a indiqué maintenir sa position, considérant que les décisions litigieuses étaient fondées sur les dispositions de l'article L.262-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF) et que les actions contentieuses engagées avaient toutes donné lieu à des jugements rejetant les prétentions de Monsieur X.

Par un nouveau courrier du 10 octobre 2018, le Défenseur des droits sollicitait un réexamen de la situation de l'intéressé, ses démarches auprès de la préfecture de Y ayant conduit à la délivrance d'un titre de séjour valable du 11 juin 2018 au 10 juin 2028 et portant la mention « carte de séjour citoyen UE/EEE/Suisse – Séjour permanent ».

A cette occasion, il a été rappelé que la délivrance de ce titre entérine au moins cinq années de séjour en France en situation régulière au sens du droit de l'Union européenne et que par conséquent, Monsieur X est réputé avoir séjourné régulièrement en France au plus tard à compter du mois de juin 2013.

A ce jour, aucune suite n'a été donnée à ce courrier.

### **Discussion**

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° Etre âgé de plus de vingt-cinq ans ou assumer la charge d'un ou plusieurs enfants nés ou à naître ;*

*2° Etre 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 Etat 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 (...) »*

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 (...) 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 (...) ».*

L'article L.122-1 du même code ajoute que le ressortissant européen qui a résidé de manière légale et ininterrompue pendant cinq années en France acquiert un droit au séjour permanent.

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).

Pour justifier la suspension du versement du RSA à Monsieur X et sa radiation de la liste des bénéficiaires, le conseil départemental invoque, d'une part, une erreur de codification de la CAF de Z ayant conduit à un maintien à tort des prestations et, d'autre part, la circonstance que Monsieur X, en situation de chômage non indemnisé depuis octobre 2012, ne justifie pas de ressources suffisantes pour permettre le maintien d'un droit au séjour en France. A cet égard, le conseil départemental ajoute que :

*« la directive européenne du 29 avril 2004 (2004/38) précise que dès lors que le ressortissant européen n'exerce pas d'activité professionnelle, il doit disposer, pour lui et les membres de sa famille, de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil ».*

Se fondant sur les articles L.121-1 et L.121-2 précités du CESEDA, le tribunal administratif a également retenu l'absence de droit au séjour permanent, Monsieur X ne justifiant pas de ressources suffisantes au moment de sa demande de prestations.

Il apparaît cependant que le conseil départemental, qui procède à une interprétation erronée de la notion d'activité professionnelle conférant un droit au séjour (1), n'a pas examiné la situation de Monsieur X sous l'angle du maintien de la qualité de travailleur conférant un droit au séjour permanent (2).

Il convient par ailleurs de signaler que le refus de RSA opposé à Monsieur X à la suite de sa nouvelle demande en date du 6 novembre 2017 est fondé sur le fait que, selon le conseil départemental, les activités professionnelles exercées par l'intéressé doivent être considérées comme résiduelles au regard de la jurisprudence et ne conférant pas de droit au séjour.

Ces éléments, bien que postérieurs à la décision contestée par Monsieur X dans le cadre de la présente instance, sont de nature à fournir un éclairage plus complet quant aux difficultés d'interprétation du droit de l'Union européenne que soulève la situation de l'intéressé.

## **1. Sur la notion d'activité professionnelle conférant un droit au séjour**

L'article 7 de la directive 2004/38 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)<sup>1</sup>.

S'affranchissant de la qualification juridique accordée à la relation de travail par le droit interne<sup>2</sup>, 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.

Il peut donc s'agir d'une activité exercée sous le statut de stagiaire ou encore d'apprenti, tant qu'elle est réelle, effective et assurée pour le compte et sous l'autorité d'un employeur en contrepartie d'une rémunération<sup>3</sup>. La CJUE considère en effet que seuls les activités ou stages ayant pour objet principal la réinsertion ou la rééducation du bénéficiaire ne confèrent

---

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

<sup>2</sup> CJUE, 17 novembre 2016, C-216/15.

<sup>3</sup> Voir notamment CJUE, 17 mars 2005, *Kranemann*, C-109/04 (stagiaire indemnisé durant quatre mois) ; 19 novembre 2002, *Kurz*, C-188/00 (apprenti turc faiblement rémunéré).

pas la qualité de travailleur<sup>4</sup>. Ces exceptions sont cependant entendues de manière très restrictive. A titre d'exemple, alors même que le droit français ne leur accorde pas le statut de salarié, les travailleurs handicapés accueillis en établissement d'aide par le travail (ESAT) et percevant une rémunération inférieure au SMIC se sont vus reconnaître la qualité de travailleur au sens du droit de l'Union<sup>5</sup>.

En l'espèce, Monsieur X a effectué un stage rémunéré du 1<sup>er</sup> septembre 2008 au 31 mai 2009. A la suite de ce stage, l'intéressé a conclu un contrat d'avenir au sein de la même structure, du 15 juin 2009 au 14 juin 2011.

Conformément à la jurisprudence de la CJUE, bien qu'accomplies sous le statut de stagiaire puis sous le régime de droit interne de contrat d'avenir, ces deux activités doivent être regardées comme conférant la qualité de travailleur à Monsieur X, puisqu'elles ont été réellement et effectivement exercées pour le compte et sous la direction de l'association D, moyennant rémunération.

Il convient de préciser que la CJUE considère 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'accueil<sup>6</sup>. Ce principe, rappelé de manière constante par la Cour, paraît de nature à rendre inopérant l'argument tiré de la perception du « RSA activité » par Monsieur X puisque celui-ci intervient en complément des ressources perçues en contrepartie de l'exercice de son activité professionnelle.

Il apparaît donc que l'intéressé bénéficiait d'un droit au séjour en qualité de travailleur, du 1<sup>er</sup> septembre 2008 au 14 juin 2011, au titre de ces deux activités salariées successives.

En outre, s'agissant des refus postérieurs à la décision discutée, il convient de préciser que les activités exercées par Monsieur X du 19 janvier au 7 juin 2017 sous le statut de stagiaire de la formation professionnelle puis, à compter de septembre 2017, sous contrat saisonnier ou en qualité d'intermittent du spectacle, ne relèvent pas de la catégorie des activités résiduelles ne conférant pas de droit au séjour, contrairement à ce que soutient le conseil départemental.

En effet, la CJUE a précisé que l'activité peut avoir été exercée pour une courte durée et moyennant une très faible rémunération<sup>7</sup>.

Le conseil départemental semble donc procéder à une interprétation erronée de l'arrêt *Levin*<sup>8</sup> sur lequel il indique se fonder pour considérer que les activités exercées par Monsieur X en 2017 ne lui confèrent pas de droit au séjour en qualité de travailleur salarié.

La CJUE précise dans cet arrêt que « *les notions de travailleur et d'activité salariée doivent être entendues en ce sens 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.

---

<sup>4</sup> Par exemple, CJUE, 31 mai 1989, *Bettray*, 344/87, s'agissant d'une personne séjournant en centre thérapeutique pour toxicomane et employé dans un autre Etat membre dans le cadre du régime d'emploi des personnes en état d'addiction.

<sup>5</sup> CJUE, 26 mars 2015, C-316/15.

<sup>6</sup> Voir notamment CJUE, 4 février 2010, *Genc*, C-14/09.

<sup>7</sup> Voir notamment CJUE, 4 juin 2009, *Vatsouras et Koupatantze*, C-22/08 et C-23/08.

<sup>8</sup> CJUE, 23 mars 1982, *Levin*, 53/81.

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* ».

En l'espèce, la circonstance que les activités salariées Monsieur X en 2017 aient été exercées dans le cadre de plusieurs contrats de courte durée et moyennant des faibles rémunérations, ne semble pas de nature à mettre en doute leur caractère réel et effectif. Il convient à cet égard de préciser que ces activités ont été exercées sous le statut d'intermittent du spectacle.

La précarité inhérente aux professions relevant de ce statut a conduit les pouvoirs publics à soumettre ces activités à des conditions de salaire et de durée de travail moindres s'agissant notamment de l'ouverture de droits à l'allocation chômage, témoignant ainsi des particularités attachées à ces activités. La circonstance que la durée des contrats soit réduite et que les rémunérations perçues soient faibles, ne semble pas témoigner du caractère purement marginal et accessoire de l'activité mais relève de la nature-même des activités exercées sous le statut d'intermittent.

Il résulte de ce qui précède que les activités professionnelles exercées par Monsieur X de 2008 à 2011 sous le statut de stagiaire puis sous couvert d'un contrat d'avenir relèvent de la qualification d'activité salariée conférant un droit au séjour au sens du droit de l'Union européenne. Il en va de même s'agissant des activités exercées par l'intéressé à compter de septembre 2017.

## **2. Sur le droit au séjour permanent acquis en qualité de « travailleur assimilé »**

Compte tenu de ce qui précède, il semble établi que Monsieur X bénéficiait d'un droit au séjour en qualité de travailleur du 1<sup>er</sup> septembre 2008 au 14 juin 2011.

L'article 7.3 de la directive 2004/38 précitée, transposé à l'article R.121-6-I du CESEDA prévoit que les travailleurs ressortissants de l'Union européenne conservent leur droit au séjour en qualité de « travailleurs assimilés » sans limitation de durée en cas de privation involontaire d'emploi, s'ils remplissent les conditions suivantes :

- Avoir été employé pendant plus d'un an ;
- Être inscrit auprès de Pôle emploi sur la liste des demandeurs d'emploi.

Il apparaît donc qu'en l'espèce, à l'issue de son contrat d'avenir conclu le 15 juin 2009 pour une durée de deux ans, Monsieur X a bénéficié d'un droit au séjour sans limitation de durée puisque la venue à terme d'un contrat à durée déterminée constitue une perte involontaire d'emploi et qu'à l'issue de ce contrat, il a sollicité et obtenu son inscription sur la liste des demandeurs d'emploi. À cet égard, il convient de préciser que l'intéressé produit au soutien de sa réclamation, l'ensemble des relevés d'actualisation mensuelle auprès de Pôle emploi de juin 2011 à décembre 2017, qui démontrent qu'il est demeuré inscrit sur cette liste tout au long de cette période.

Les deux conditions précitées étant remplies, Monsieur X bénéficie depuis le 15 juin 2011 du maintien de son droit au séjour en qualité de travailleur assimilé et ce, sans limitation de durée.

Or, le temps passé en situation de séjour régulier sur le territoire de l'État membre d'accueil produit des effets importants sur la stabilité du droit au séjour acquis en application de la directive 2004/38.

En effet, l'article 16 de la directive précitée, transposée aux articles L.122-1 et suivants du CESEDA, dispose que les citoyens de l'Union européenne ayant séjourné légalement pendant une période ininterrompue de cinq ans sur le territoire de l'État membre d'accueil acquièrent un droit de séjour permanent sur son territoire. Un fois acquis, ce droit n'est plus soumis à aucune condition d'activité, de ressources ou d'assurance maladie.

Pour bénéficier d'un droit au séjour permanent, le ressortissant de l'Union doit avoir séjourné légalement, sur une période continue de cinq ans sur le territoire français.

S'agissant en premier lieu de la continuité du séjour, l'article 16 de la directive précitée et l'article R.122-3 du CESEDA précisent que celle-ci n'est pas affectée en cas d'absence temporaire du territoire n'excédant pas 6 mois par an au total, d'absence plus longue en vue de l'accomplissement d'obligations militaires, ni d'absence ininterrompue de douze mois consécutifs maximum justifié par des raisons importantes telles qu'une grossesse, une maladie grave, des études, une formation ou encore, un détachement professionnel.

En l'espèce, Monsieur X réside de manière continue sur le territoire français depuis juin 2008, date de son entrée sur le territoire après un période de deux années passées en Espagne.

S'agissant en second lieu de la légalité du séjour sur une période de cinq années, la CJUE considère<sup>9</sup>, en application du considérant 17 de la directive 2004/38, que les périodes prises en compte dans le cadre de l'examen du droit au séjour permanent sont celles au cours desquelles le ressortissant de l'Union a bénéficié d'un droit au séjour sur le seul fondement de l'article 7 de la directive, c'est-à-dire :

- en qualité de travailleur salarié ou non salarié ;
- en cas de maintien de la qualité de travailleur ;
- en qualité de demandeur d'emploi disposant d'un droit au séjour légal ;
- en qualité d'étudiant ou inactif justifiant de ressources suffisante et d'une couverture maladie complète ;
- en qualité de membre de famille d'un ressortissant de l'Union disposant d'un droit au séjour.

L'article R.122-4-II ajoute par ailleurs que sont comptabilisées au titre du droit au séjour permanent, « *les périodes de chômage involontaire dûment constatées par le service d'emploi compétent (...)* ». Sont en revanche exclues les périodes au cours desquelles le droit au séjour a été acquis sur le fondement du seul droit national ou sur le fondement d'une autre disposition du droit de l'Union que la directive 2004/38.

En l'espèce, comme démontré précédemment, Monsieur X a bénéficié d'un droit au séjour en qualité de travailleur du 1<sup>er</sup> septembre 2008 au 14 juin 2011. À la suite de son CDD de deux ans, l'intéressé bénéficie depuis le 15 juin 2011 du maintien de son droit au séjour en qualité de travailleur assimilé et ce, sans limitation de durée. Ainsi, ayant résidé de manière légale au sens de la directive 2004/38 et ininterrompue sur le territoire français depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2008, Monsieur X a acquis un droit au séjour permanent à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2013.

---

<sup>9</sup> CJUE, 10 juillet 2014, C-244/13.



En vertu de l'article 16.4 de la directive 2004/38 et de l'article L.122-2 du CESEDA, une fois acquis, le droit au séjour permanent ne se perd qu'en cas d'absence du territoire de l'État membre d'accueil supérieure à deux années consécutives.

Une fois ce droit reconnu, les ressortissants européens bénéficient de l'égalité de traitement avec les nationaux sans limitation de durée et sans aucune restriction tenant notamment à la justification de disposer de ressources suffisantes et d'une couverture maladie complète.

Cette analyse est d'ailleurs pleinement confirmée par l'évolution de la situation administrative de l'intéressé. En effet, en délivrant à Monsieur X un titre de séjour portant la mention « carte de séjour citoyen UE/EEE/Suisse – Séjour permanent », valable du 11 juin 2018 au 10 juin 2028, les services préfectoraux ont considéré que l'intéressé séjournait en France depuis plus de cinq ans en situation régulière au sens du droit de l'Union européenne.

C'est donc à tort que la CAF et le conseil départemental de Y ont estimé que la faiblesse des ressources de Monsieur X faisait obstacle à la reconnaissance de son droit au séjour en France et par conséquent, au versement des prestations dont il réclame le bénéfice.

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

L'interprétation plus restrictive que celle retenue par la Cour de justice de l'Union européenne des conditions du droit au séjour en qualité de travailleur ainsi que du droit au séjour permanent en qualité de travailleur assimilé, place Monsieur X dans une situation qui paraît relever de la qualification de discrimination fondée sur la nationalité contraire à l'article 18 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux termes duquel toute discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite dans le domaine d'application des traités.

L'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) prohibe par ailleurs 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.

Bien qu'en l'espèce, la prestation en question ne soit pas réservée aux nationaux, l'appréciation particulièrement restrictive des conditions de régularité de séjour opposée au réclamant conduit à l'exclure – à l'instar de nombreux ressortissants européens – du bénéfice du RSA.

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 le conseil départemental de Y dans son appréciation de la situation du réclamant 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.

Il en résulte que Monsieur X, qui remplit depuis 2008 les conditions de droit au séjour puis de droit au séjour permanent, telles que définies par les textes et la jurisprudence de l'Union européenne, ne peut bénéficier du RSA uniquement en raison de l'interprétation restrictive qui en est faite par le conseil départemental de Y. Partant, cette situation revêt un caractère discriminatoire à raison de la nationalité.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend porter et souhaite soumettre à l'appréciation de la formation de jugement.

Jacques TOUBON