

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

COUR D'APPEL DE PARIS
Pôle 6 - Chambre 12

ARRÊT DU 15 Novembre 2012

(n° 5, 8 pages)

Numéro d'inscription au répertoire général : S 10/01963 MAS

Décision déferée à la Cour : jugement rendu le 09 Novembre 2009 par le Tribunal des
Affaires de Sécurité Sociale de PARIS RG n° 06-02886

APPELANTE

CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS

Rue du Vergne

33059 BORDEAUX CEDEX

représentée par Me Laurent DERUY, avocat au barreau de PARIS, toque : T03

INTIMEE

Madame

représentée par Me Olinda PINTO, avocat au barreau de PARIS, tonne : F0168
(bénéficie d'une aide juridictionnelle Partielle)

PARTIE INTERVENANTE

DEFENSEUR DES DROITS - MISSION DE LUTTE CONTRE LES
DISCRIMINATIONS ET POUR L'EGALITE

7, rue Saint Florentin

75008 PARIS,

représenté par Me Eve SHAHSHAHANI, avocat au barreau de PARIS, toque : B31

Monsieur le Ministre chargé de la sécurité sociale

14, avenue Duquesne

75350 PARIS CEDEX 07

avisé - non représenté

COMPOSITION DE LA COUR :

En application des dispositions de l'article 945-1 du code de procédure civile,
l'affaire a été débattue le 03 Octobre 2012, en audience publique, les parties ne s'y étant pas
opposées, devant Madame Marie-Ange SENTUCQ, Conseillère, chargé d'instruire
l'affaire.

Ce magistrat a rendu compte des plaidoiries dans le délibéré de la Cour, composée
de :

Madame Jeannine DEPOMMIER, Président

Monsieur Luc LEBLANC, Conseiller

Madame Marie-Ange SENTUCQ, Conseiller, qui a rédigé l'arrêt

Greffier Mme Michèle SAGUI, lors des débats

ARRÊT :

- contradictoire
- prononcé par mise à disposition de l'arrêt au greffe de la Cour, conformément à l'avis donné après les débats dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 450 du code de procédure civile, l'arrêt annoncé le 08/11/2012 ayant été prorogé,
- signé par Madame Jeannine DEPOMMIER, Président et par Madame Michèle SAGUI, Greffier à laquelle la minute de la décision a été remise par le magistrat signataire.

FAITS, PROCEDURE ET PRETENTIONS DES PARTIES

Madame _____ est arrivée en France le 9 janvier 2002.
Elle a sollicité le bénéfice de l'asile politique qui lui a été refusé le 22 avril 2004.

Le 1^{er} décembre 2004 un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière lui a été notifié mais cet arrêté a été annulé par le juge-administratif le 1^{er} décembre 2004.

Madame _____ a reçu une autorisation provisoire de séjour le 24 mars 2005.
Une carte de séjour temporaire lui a été délivrée le 17 octobre 2005 au titre de l'article L 313-11 1^o du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Madame _____ a sollicité le 26 décembre 2005 le bénéfice de l'allocation spéciale vieillesse, remplacée depuis le 1^{er} janvier 2006 par l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

Le 16 janvier 2006 le directeur de la Caisse des Dépôts et Consignations, ci-après dénommée la Caisse, a rejeté sa demande au motif qu'elle ne justifiait pas, à la date de la demande, d'une résidence sur le territoire français d'au moins 5 ans.

Deux nouvelles demandes d'allocation ont été formées, le 7 mars 2006 par le pasteur de la paroisse de _____, pour le compte de celle-ci (restée sans réponse de la Caisse) et le 3 novembre 2006, qui a été suivie d'un refus pour le même motif que celui précédemment évoqué.

Par lettre du 11 janvier 2007, Madame _____ a saisi la CDC d'un recours gracieux à l'encontre des deux décisions de rejet du 16 janvier et du 3 novembre 2006.

Après réexamen de ses droits, la Caisse a attribué à Madame _____ l'allocation requise à compter du 1^{er} février 2007, date à laquelle la condition de 5 années de résidence était remplie.

Parallèlement, Madame _____ a saisi le Tribunal des Affaires de Sécurité Sociale et la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité, ci-après dénommée la HALDE, d'un recours à l'encontre de la décision implicite de rejet du 16 janvier 2006.

Par un jugement du 9 novembre 2009 le Tribunal des Affaires de Sécurité Sociales de PARIS :

a donné acte à la HALDE de ses observations,

a déclaré Madame _____ recevable et bien fondée en son recours,

a infirmé les décisions de la Caisse des Dépôts et Consignations en date des 16 janvier et 22 novembre 2006,

a dit que Madame a droit au bénéfice de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) à compter du 1^{er} janvier 2006,

a renvoyé Madame devant la Caisse des Dépôts et Consignations pour la liquidation de ses droits,

a ordonné l'exécution provisoire.

Le jugement a été notifié à la Caisse des Dépôts et Consignations par lettre recommandée avec accusé de réception reçu le 12 février 2010.

La Caisse en a interjeté appel par déclaration adressée au greffe social le 5 mars 2010.

La Caisse fait plaider par son conseil les conclusions déposées demandant à la Cour :

A titre principal,

d'infirmé le jugement entrepris en ce qu'il a dit recevables les demandes de Madame

A titre subsidiaire,

d'infirmer le jugement entrepris en ce qu'il a dit bien fondées les demandes de Madame

d'infirmé le jugement entrepris en ce qu'il a pris en compte la totalité de la période pour le calcul du bénéfice de l'ASPA alors que Madame n'a pas démontré la régularité de son séjour en France avant sa demande du 3 novembre 2006,

En conséquence, statuant à nouveau,

de juger au vu des articles L 815-1 et L 815-6 du code de la sécurité sociale que le rejet de la demande d'ASPA de Madame est bien fondé,

de juger que l'article L 262-9 du code de l'action sociale et des familles (CASF), applicable au litige, en posant l'exigence de la détention de titres de séjour eux-mêmes soumis à une condition de résidence de 5 années, n'était pas discriminatoire,

de condamner Madame au remboursement de la somme de 7 944,75 euros qui lui a été versée en exécution provisoire du jugement du 9 novembre 2009,

de condamner Madame en tous les dépens de première instance et d'appel,

Au soutien de son appel la Caisse soulève à titre principal l'irrecevabilité de la requête en première instance tenant au défaut de recours gracieux préalable exercé à l'encontre des deux décisions de rejet.

Selon l'appelante la lettre rédigée le 7 mars 2006 par le Pasteur ne faisait pas mention de la contestation de la décision de rejet et ne peut être considérée de ce fait comme un recours. Cette lettre émanait d'un tiers ne justifiant d'aucun mandat de représentation et n'était pas contresignée par l'intéressée, elle était en outre adressée à la CDC et non à son directeur au mépris des dispositions de l'article D 814-12 devenu R 815-50 du CSS. Selon la Caisse, la circonstance que la décision de rejet du 16 janvier 2006 n'ait pas été notifiée à Madame en la forme recommandée avec accusé de réception est inopérante car la copie de cette décision a été produite par l'intéressée à

l'appui de son recours devant le Tribunal or le recto de la décision fait mention de l'obligation du recours préalable ce qui prouve que Madame avait bien été informée de cette obligation.

A titre subsidiaire et sur le fond, l'appelante fait valoir que Madame n'a pas justifié de la régularité de son séjour lors de sa première demande conformément à l'obligation impartie par l'article L 816-1 du code de la sécurité sociale qui lui impose de justifier d'une carte de résident ou de la détention du titre de séjour temporaire prévu au 5^{ème} alinéa de l'article 12 de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Ainsi, l'attestation de régularité de séjour de la Préfecture de Police fournie par l'intimée est datée du 20 juillet 2006, le récipissé de la demande de carte de séjour est quant à lui daté du 13 octobre 2006 : ces deux pièces sont largement postérieures à la première demande de Madame et à la décision de rejet qui n'est pas motivée par la non régularité effective du séjour mais uniquement par la non justification de cette régularité au jour de la demande. Selon l'appelante la Cour n'est par ailleurs pas compétente pour examiner la motivation de la décision de rejet de l'ASPA du 22 novembre 2006 qui a fait l'objet d'un recours gracieux le 11 janvier 2007 non suivi d'un recours contentieux.

Les dispositions de l'article L 262-9 du CASF ne sont pas discriminatoires : elles imposent à tout requérant de justifier d'une résidence stable et régulière sur le territoire national pour prétendre au bénéfice d'une allocation qui n'est pas régie par un régime d'urgence mais correspond à un substitut de retraite.

Ces dispositions répondent à la justification objective et raisonnable et au critère de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé, définis par la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

Elles répondent également aux critères définis par la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne concernant les conditions d'octroi du statut de résident longue durée et par la jurisprudence du Conseil Constitutionnel concernant la condition de résidence de 5 ans pour l'obtention du bénéfice du RSA, condition nécessaire pour garantir la stabilité professionnelle des prétendants au bénéfice de cette allocation.

Ces dispositions sont conformes à la jurisprudence du Conseil d'Etat selon laquelle le principe d'égalité n'interdit pas de traiter différemment des personnes à condition que la différence de traitement soit en rapport avec la différence de situation et qu'elle tienne à des considérations d'intérêt général liées au fonctionnement même du service public.

Ces dispositions sont enfin justifiées au regard de la jurisprudence de la Cour de Cassation qui considère qu'une différence de traitement doit répondre à des motifs objectifs et raisonnables ou à un but légitime : ainsi il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé qui est en l'espèce satisfait car tous les requérants qui prétendent au bénéfice de l'ASPA doivent justifier d'une certaine durée de résidence en France, qu'ils soient nationaux ou étrangers. En outre cette exigence répond à l'objectif du législateur d'ouvrir le bénéfice d'une politique de solidarité nationale à ceux-là même qui ont fait le choix d'une stabilité de résidence dans le pays qui est à l'origine de cette politique.

Par la voix de son conseil Madame

demande à la Cour :

de confirmer le jugement entrepris en ce qu'il l'a déclarée recevable et fondée en son recours et lui a reconnu le bénéfice de l'ASPA pour la période du 1^{er} janvier 2006 au 1^{er} février 2007,

de débouter la Caisse de toutes ses prétentions,

de condamner la Caisse à régler à son conseil une indemnité de 1 500 euros au titre des frais irrépetibles sous réserve que ce dernier renonce à la part contributive de l'Etat au titre de l'Aide Juridictionnelle.

Elle soutient que la procédure de saisine préalable a été respectée par l'intervention du Pasteur en sa faveur et pour son compte, auprès de la Caisse par la lettre du 7 mars 2006 envoyée en la forme recommandée avec accusé de réception dans le délai de deux mois suivant la notification de la décision du 16 janvier 2006.

Les termes de cette lettre qui demandent à la Caisse de considérer la demande des époux avec sollicitude et bienveillance ne laissent aucun doute sur la volonté de

Madame d'adresser une requête gracieuse à la Caisse à la suite de la décision de rejet dont elle a fait l'objet.

Sur le fond, Madame observe que ce n'est pas, comme le soutient l'appelante, l'irrégularité du séjour qui a motivé la décision de refus de la Caisse mais celle de la durée ininterrompue de résidence régulière sur le territoire français d'au moins 5 ans : c'est l'exigence d'une telle durée qui a été contestée comme discriminatoire et contraire au principe de valeur constitutionnelle d'égalité de traitement.

Cette double exigence est discriminatoire.

Elle porte une atteinte disproportionnée au respect du droit à mener une vie privée et familiale tel qu'il est protégé par l'article 8 de la CEDH.

Elle n'est ni objective ni raisonnable et ne poursuit que le but poursuivi par le législateur du 19 décembre 2005 qui est de réduire le déficit budgétaire et de limiter les dépenses de l'Etat.

Par la voix de son conseil le DEFENSEUR DES DROITS demande à la Cour au vu :
de la Constitution et de son préambule,
de la Convention Européenne des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales et de son protocole additionnel n° 1,
de la Convention n° 97 de l'Organisation Internationale de Travail sur les Travailleurs Migrants du 1^{er} juillet 1949,
du Pacte International relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966,
du code de l'action sociale et des familles,
du code de la sécurité sociale,
de la loi du 30 décembre 2004 portant création de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité, articles 1^{er} et 15,
du Décret du 4 mars 2005 relatif à la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité, notamment article 44 de la loi organique du 29 mars 2011 relative au Défenseur des Droits.
de lui donner acte de ses observations.

Le Défenseur des Droits rappelle que contrairement à ce qu'indique la Caisse des Dépôts et Consignations, Madame était en séjour régulier lors de sa demande d'allocation puisqu'elle avait été autorisée à séjourner en France par la Préfecture de Police à compter du 25 mars 2005.

Selon le Défenseur des Droits et conformément à ce qui a été jugé par le tribunal en première instance, l'exigence de la production de titres de séjour autorisant l'exercice d'une activité salariée sur 5 ans consécutifs opposée aux seuls étrangers non communautaires constitue une différence de traitement fondée sur le seul critère de la nationalité.

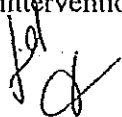
La condition de stabilité de la résidence de l'allocataire potentiel sur le territoire national n'est pas justifiée dès lors que la condition tenant à la régularité du séjour est remplie et que l'allocation litigieuse est une prestation non contributive de solidarité. Elle n'a pas pour but d'assurer une réinsertion professionnelle mais seulement d'assurer la dignité matérielle et morale de toute personne âgée ne disposant pas de ressources suffisantes.

Cette condition de stage préalable sur 5 années consécutives est totalement disproportionnée au but de la loi qui est de donner une portée très large à cette allocation et à l'inégalité qu'elle engendre entre un citoyen français de retour en France ou un citoyen européen, qui n'aurait à justifier que d'une année de résidence en France et un ressortissant étranger.

**SUR QUOI
LA COUR**

SUR L'INTERVENTION VOLONTAIRE DU DEFENSEUR DES DROITS

Il convient à titre préliminaire de déclarer le DEFENSEUR DES DROITS recevable en son intervention volontaire et de lui donner acte de ses observations.



SUR LA RECEVABILITE DU RECOURS DEVANT LE TRIBUNAL DES AFFAIRES DE SECURITE SOCIALE

Les dispositions des articles R 142-1 et 815-50 du code de la sécurité sociale imposent une procédure amiable préalable à la saisine du Tribunal des Affaires de Sécurité Sociale en cas de recours à l'encontre des décisions prises par le service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées.

Cette procédure prévoit un recours préalable dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de rejet devant le directeur de la Caisse des Dépôts et Consignation qui s'impose comme une règle d'ordre public sanctionnée à peine d'irrecevabilité du recours directement formé devant le tribunal.

En l'espèce Madame a déposé une première demande tendant au bénéfice de l'allocation spéciale et supplémentaire vieillesse, le 26 décembre 2005 auprès de la mairie du 18^{ème} arrondissement de PARIS.

Cette demande a fait l'objet d'une décision de rejet le 16 janvier 2006.

Madame a fait intervenir le Pasteur de l'Eglise en sa faveur et celui-ci a rédigé une attestation en date du 7 mars 2006 ayant pour objet : «demande d'allocation spéciale vieillesse».

La Caisse des dépôts et Consignation ne conteste pas avoir reçu ce courrier mais conteste :
-la qualification de ce courrier qui ne s'analyserait pas en un recours mais en une demande d'allocation,
-la qualité de son auteur à exercer un recours sans mandat de l'intimée,
-la saisine du directeur de la caisse, seule autorité de recours compétente dans la mesure où la lettre était adressée non pas à ce dernier mais à la Caisse directement.

Il apparaît néanmoins que les termes de ce courrier sont dénués de toute ambiguïté quant à la référence à l'examen de la «demande d'allocation spéciale vieillesse» devant être considérée «avec sollicitude et bienveillance en tenant compte de la situation particulière des époux».

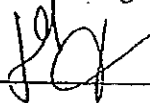
Ce courrier, daté du 7 mars 2006, soit postérieurement au premier refus, et réceptionné de manière non contestée par la Caisse des Dépôts et Consignations, qui en était le destinataire et se trouvait parfaitement à même de le diriger vers le directeur compétent, s'analyse clairement comme un recours en faveur du ré-examen de la situation des époux

Ce recours, formé par un tiers, n'avait pas à ce stade de la procédure à être accompagné d'un mandat dès lors qu'il était exercé pour le compte de l'intéressée nommément désignée et parfaitement identifiable, Madame la saisine de l'organe de recours amiable n'étant soumise à aucune forme particulière et pouvant être exercée par un mandataire duquel n'est pas exigé à ce stade de la procédure la présentation d'un mandat écrit. (Cass. Soc. 27 février 1992.)

Il s'en suit que la lettre émanant du Pasteur de l'Eglise en date du 7 mars 2006 constituait bien une réclamation au sens des dispositions de l'article R 142-1 du code de sécurité sociale contre la décision de rejet du 16 janvier 2006 et que le Tribunal des Affaires de Sécurité sociale de PARIS a à bon droit considéré comme recevable le recours introduit par Madame pour l'ensemble de la période considérée

SUR LE CARACTERE DISCRIMINATOIRE DE LA JUSTIFICATION D'UNE RESIDENCE STABLE ET REGULIERE EN FRANCE D'AU MOINS 5 ANS

Le droit à l'allocation de solidarité aux personnes âgées est ouvert par les dispositions de l'article L 815-1 du code de la sécurité sociale à toute personne justifiant d'une résidence stable et régulière sur le territoire métropolitain(...)



Les personnes de nationalité étrangère peuvent bénéficier de ce dispositif en vertu des dispositions de l'article 816-1 du même code, sous réserve qu'elles répondent aux conditions définies par les articles L 262-9 et L 262-9-1 du code de la sécurité sociale dans leur rédaction applicable au présent litige.

Ces dispositions renvoient pour les ressortissants étrangers à l'obtention d'une carte de résident dont la délivrance impose une condition préalable de 5 années de résidence en France.

La Caisse des Dépôts et Consignation fait grief au Tribunal des Affaires de Sécurité Sociale d'avoir considéré que pour être admis au bénéfice d'une prestation de sécurité sociale non contributive, un ressortissant étranger non communautaire et un ressortissant français placés dans la même situation se voient soumis à deux exigences de durée différentes, 5 ans pour le premier et un an au plus pour le second, fondées sur la seule condition de nationalité du demandeur, condition que le tribunal n'a estimée ni raisonnable car elle manque l'objectif d'assistance aux plus démunis ni proportionnée à la finalité de la loi dans la mesure où elle rend illusoire l'obtention de cette aide et qui serait par conséquent une condition discriminatoire au sens de l'article 14 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme et de Sauvegarde des Libertés fondamentales.

En l'espèce, la demande d'allocation supplémentaire vieillesse formée par Madame [nom] a été instruite par la Caisse des Dépôts et Consignation dans le cadre de la procédure d'allocation de solidarité aux personnes âgées, dite ASPA, instaurée par l'ordonnance du 24 juin 2004 qui a fusionné toutes les prestations constituant le minimum vieillesse en subordonnant son bénéfice aux conditions de ressources, d'âge et de résidence stable et régulière sur le territoire français.

Aux termes de l'article 14 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, la jouissance des droits et des libertés doit être assurée sans distinction aucune, fondée notamment sur l'origine nationale ou sociale d'un individu.

En droit, relève de la discrimination, le traitement inégal de situations semblables non justifiés par des motifs objectifs, raisonnables et proportionnés lesquels sont d'interprétation stricte. (CEDH gr.ch. 13 novembre 2007 D.H./Rep Tchèque ; CE 30 novembre 2001 n° 212179).

Dans une décision du 13 août 1993, le Conseil Constitutionnel a néanmoins décidé (décision n° 93-325 DC) que le législateur peut adopter à l'égard des étrangers certaines dispositions spécifiques. La juridiction constitutionnelle a précisé en ce sens le 15 novembre 2007 que le principe d'égalité ne s'opposait ni à ce que le législateur régle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il dérogeât à l'égalité pour des raisons d'intérêt général. (Décision n° 2007-557DC).

La condition de stabilité et de régularité de résidence sur le territoire français est imposée par les dispositions de l'article L 815-1 à toute personne prétendant au bénéfice de l'ASPA qu'elle soit de nationalité française, européenne ou étrangère. Seule la durée de cette condition de stabilité de résidence change selon que le requérant est ressortissant français ou européen, la durée étant au plus d'une année dans le premier cas et pour de 5 années pour un étranger.

Cette distinction relative à la durée de la stabilité de résidence caractérise néanmoins un traitement différent mais pas inégal de situations semblables justifiées en droit par des motifs objectifs, raisonnables et proportionnés au but poursuivi par la loi.

En effet, la condition de stabilité de la résidence en France est objective en ce qu'elle concerne tous les requérants qui sollicitent cette allocation, elle s'apprécie différemment en tenant compte du risque plus élevé de mobilité géographique dans le cas où le requérant

est de nationalité étrangère et elle répond au but poursuivi par la loi qui est d'accorder une assistance aux plus démunis qui ont fait le choix d'une résidence stable en France.

Enfin, l'appréciation différente de la condition de stabilité de résidence selon la nationalité du requérant, donc en fonction du risque plus ou moins élevé de mobilité géographique, répond à une cause d'utilité publique qui est la participation volontaire à l'effort de solidarité nationale, laquelle s'évince de la volonté réitérée, par une stabilité de résidence plus longue, de choisir la France dans des conditions d'accueil pérennes et non temporaires.

Il s'en suit que le jugement entrepris doit être infirmé en ce qu'il a :

- infirmé les décisions de la Caisse des Dépôts et Consignations en date des 16 janvier et 22 novembre 2006,
- dit que Madame [nom] a droit au bénéfice de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) à compter du 1er janvier 2006,
- renvoyé Madame [nom] pour la liquidation de ses droits devant la Caisse.

Il convient de rappeler que le présent arrêt infirmatif vaut, de plein droit, titre exécutoire de restitution de la somme versée par La Caisse des Dépôts et Consignation en exécution du jugement infirmé.

L'appelante ne succombant pas, il n'y a pas lieu de faire application des dispositions de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991.

PAR CES MOTIFS,

Donne acte au Défenseur des Droits de son intervention volontaire et de ses observations ;

Déclare la Caisse des Dépôts et Consignation recevable et partiellement fondée en son appel ;

Confirme le jugement entrepris en ce qu'il a déclaré recevable Madame [nom] en son recours ;

Infirmé le jugement entrepris en ce qu'il a infirmé les décisions de la Caisse des Dépôts et Consignations en date du 16 janvier et 22 novembre 2006 ;

Statuant à nouveau,

Déboute Madame [nom] de sa demande d'allocation de solidarité aux personnes âgées pour la période du 1^{er} janvier 2006 au 1^{er} février 2007 ;

Rappelle qu'une obligation de restitution des sommes reçues en vertu de l'exécution provisoire assortissant le jugement du 9 novembre 2009⁴ à charge de Madame [nom] résulte de plein droit du présent arrêt l'infirmant ;

Dit n'y avoir lieu à statuer sur l'application des dispositions de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991.

Le Greffier,

Le Président,

POUR COPIE CERTIFIÉE CONFORME
Le Greffier en Chef

