

Délibération n°2008 - 47 du 3 mars 2008

Le Collège :

Vu la Convention européenne des droits de l'homme, notamment l'article 14 combiné avec l'article 1^{er} du protocole additionnel,

Vu l'accord Euro-méditerranéen CE-Maroc du 26 février 1996,

Vu les directives n°2000/43 CE du 29 juin 2000 et n°2000/78 du 27 novembre 2000,

Vu la loi n°2004-105 du 3 février 2004 portant création de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs,

Vu la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité et notamment l'article 19,

Vu le décret n°46-1433 du 14 juin 1946 portant statut des mineurs, notamment les articles 22 et 23,

Vu le décret n°2004-1466 du 23 décembre 2004, notamment l'article 2,

Vu le décret n°2005-215 du 4 mars 2005 relatif à la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité,

Sur proposition du Président,

Décide :

La haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a été saisie, le 11 janvier 2007, par Maître Y d'une réclamation relative au refus opposé par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (l'ANGDM) à la demande de rachat de prestations de logement et de chauffage présentée, le 14 mars 2005, par M. X, ancien employé d'un établissement public d'extraction de charbon.

Le réclamant est soutenu par une association de mineurs et d'anciens mineurs.

M. X, de nationalité marocaine, a été embauché, le 5 octobre 1963, en tant que mineur de fond, et est actuellement à la retraite. Il perçoit en application du décret n°46-1433 du 14 juin 1946 portant statut des mineurs, les prestations de chauffage qui sont versées sous forme d'indemnités et bénéficie d'un logement en nature. Ces prestations sont dues, sans condition de nationalité, à l'ensemble du personnel qu'il soit actif ou retraité.

L'ANGDM a refusé au réclamant le rachat de ses prestations de logement et de chauffage en se fondant sur sa nationalité et son âge.

Le rachat des prestations de logement et de chauffage, constitue une aide à l'accession à la propriété des mineurs. Le rachat des prestations de logement prend la forme du versement

d'un capital au mineur calculé sur la valeur de l'indemnité annuelle de logement de l'intéressé assorti d'un coefficient de capitalisation établi en fonction de l'âge de l'intéressé au moment du rachat.

L'établissement public peut octroyer à ses agents un prêt qui leur permet d'anticiper le rachat de l'indemnité de logement. Ce prêt vise « à faciliter l'acquisition d'un logement en vue de la retraite ».

Les conditions et les modalités d'application de ce rachat sont énoncées dans une circulaire n°88/092 édictée le 9 février 1988. Celle-ci précise que pour prétendre au bénéfice du rachat, « *le demandeur doit avoir acquis à titre définitif le droit à la prestation [de logement ou de chauffage] au moment de son départ, qu'il s'agisse d'un départ en retraite normale ou en retraite anticipée* ».

En outre, les membres du personnel retraités n'ont accès au rachat de l'indemnité de logement que s'ils sont âgés, au moment de leur demande, de moins de 65 ans et s'ils s'engagent à acheter un logement attribué par les l'établissement public.

L'entreprise, depuis plus de dix ans et l'ANGDM, en 2005, se sont opposés aux demandes de rachat des prestations de logement et de chauffage au motif que le rachat n'est accordé qu'« aux agents français ou étrangers ressortissants de la CEE » et sous réserve, pour les prestations de logement, de ne pas avoir atteint, au moment de la demande, l'âge limite de 65 ans.

Il est constant que les prestations de logement et de chauffage constituent un élément de rémunération des agents en activité (CE, 9 juillet 1982, Mme BRUN et autres).

La CJCE a indiqué que la circonstance que certaines prestations soient versées après la cessation de la relation d'emploi n'exclut pas qu'elles soient qualifiées de rémunération, au sens de l'article 141, paragraphe 2 du Traité instituant la Communauté européenne, qui précise que l'on entend par rémunération « (...) *le salaire ou traitement ordinaire de base ou minimum, et tous autres avantages payés directement ou indirectement, en espèces ou en nature, par l'employeur au travailleur en raison de l'emploi de ce dernier* » (CJCE, 28 septembre 1994, Beune, C-7/93).

En l'espèce, les prestations de logement constituent des avantages statutaires mis à la charge de l'employeur, au profit du personnel actif. Ces avantages restent dus, par l'employeur, aux agents retraités, en raison de l'emploi qu'ils ont occupé, et peuvent donc être assimilés à une rémunération au sens de l'article 141 du Traité CE.

Par ailleurs, ces prestations constituent une créance au profit des anciens mineurs devant être regardée comme un « bien » au sens de l'article 1er du protocole additionnel de la Convention européenne des droits de l'homme qui stipule que « toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international ».

S'agissant de la limite d'âge fixée à 65 ans

La circulaire du 9 février 1988 précise que le rachat des prestations de logement est soumis, pour les demandeurs retraités, à la condition d'être âgé de moins de 65 ans.

L'article 23 du décret n°46-1433 du 14 juin 1946 portant statut des mineurs accorde aux agents retraités le bénéfice des prestations de logement, sans soumettre cet avantage à une limite d'âge des demandeurs. En revanche, le rachat des prestations n'est plus accordé aux agents retraités dès lors qu'ils ont atteint l'âge limite de 65 ans. Dans ces conditions, la disposition contestée de la circulaire institue une différence de traitement, dans l'attribution du droit au rachat des prestations, entre les mineurs retraités qui repose sur la seule circonstance que les agents retraités ont atteint l'âge de 65 ans.

Les stipulations de l'article 14 combinées avec l'article 1er du protocole n°1 de la Convention européenne des droits de l'homme garantissent à toute personne le droit au respect de ses biens, sans distinction aucune et, bien que le critère de l'âge ne soit pas expressément visé, celui-ci est, à n'en pas douter, un critère prohibé par l'article 14 et, ce conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui a rappelé que « la liste que renferme cette disposition revêt un caractère indicatif, et non limitatif, dont témoigne l'adverbe « *notamment* » (arrêt Salgueiro Da Silva Mouta c/.Portugal du 21 décembre 1999).

En vertu de la jurisprudence européenne, une différence de traitement se révèle discriminatoire, au regard de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, si elle manque de justification objective et raisonnable, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un but légitime ou lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

De même, la directive n°2000/78 CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail qui prohibe toute discrimination, à raison de l'âge, dans les conditions de rémunération (article 3 paragraphe 1 c)), considère que des différences de traitement fondées sur l'âge constituent une discrimination lorsqu'elles ne sont pas objectivement et raisonnablement justifiées par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne sont pas appropriés.

En l'espèce, l'ANGDM n'a apporté aucun élément de nature à justifier que la différence de traitement entre les mineurs retraités, fondée sur l'âge, pour le rachat des prestations de logement repose sur une justification objective et raisonnable, se bornant à indiquer que celle-ci s'appliquait à l'ensemble des agents, sans critère de nationalité.

En effet, elle n'a présenté aucun critère objectif démontrant que les mineurs retraités se trouvaient dans une situation différente après l'âge de 65 ans au regard de l'objectif visé par le rachat des prestations de logement, qui est de faciliter le droit à l'accession de la propriété et ce d'autant plus, que le dépassement d'âge des réclamants est directement lié à l'impossibilité de présenter une demande, lors de leur mise à la retraite, face au refus de principe de l'ANGDM et de l'établissement public.

Dans ces conditions, la Haute autorité estime que cette condition, non justifiée, présente un caractère discriminatoire.

S'agissant du critère de nationalité

La directive 2000/43/CE du 29 juin 2000, transposée en droit interne à l'article 19 de la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité dispose qu'« *En matière de protection sociale, de santé, d'avantages sociaux, (...), ainsi que d'accès à l'emploi, d'emploi et de travail indépendants ou non salariés, chacun a droit à un traitement égal, quelles que soient son origine nationale, son appartenance ou non-appartenance vraie ou supposée à une ethnie ou une race (...)* ».

Par ailleurs, les stipulations de l'article 14 combinées avec l'article 1er du protocole n°1 de la Convention européenne des droits de l'Homme garantissent à toute personne le droit au respect de ses biens, sans distinction aucune, fondée notamment sur l'origine nationale.

Enfin, le principe d'égalité de traitement entre les travailleurs marocains et les travailleurs communautaires, est garanti par l'article 64 de l'accord Euro-méditerranéen CE - Maroc du 26 février 1996, en vigueur depuis le 1er mars 2000, qui prévoit que « *chaque Etat membre accorde aux travailleurs de nationalité marocaine occupés sur son territoire un régime caractérisé par l'absence de toute discrimination fondé sur la nationalité par rapport à ses propres ressortissants, en ce qui concerne les conditions de travail, de rémunération et de licenciement* ». Cet accord s'est substitué à l'accord de coopération entre la CEE et le Royaume du Maroc, qui avait été approuvé par le règlement (CEE) n°2211/78 du Conseil du 26 septembre 1978, lequel prohibait déjà à l'article 40, 1er alinéa, toute discrimination fondée sur la nationalité dans le domaine de la rémunération.

De même, la haute autorité estime qu'elle se doit de rappeler que les travailleurs de nationalité algérienne bénéficient également d'une égalité de traitement en matière de rémunération garantie par l'article 38 de l'accord de coopération entre la CEE et la République algérienne démocratique et populaire signé le 26 avril 1976 et approuvé par le règlement communautaire n°2210/78 du 26 septembre 1978. En effet, l'ANGDM ayant évoqué l'absence d'un accord bilatéral entre la France et le Maroc et entre la France et l'Algérie pour justifier le rachat des prestations de logement et de chauffage, cet élément laisse présumer que les mineurs, de nationalité algérienne, sont également exclus à raison de leur nationalité du bénéfice du rachat des prestations de logement et de chauffage.

Or, au vu des éléments recueillis au cours de l'enquête, la haute autorité constate, en premier lieu, que les dispositions de la circulaire du 9 février 1988 invoquées par l'ANGDM, n'exigent aucune condition de nationalité pour l'octroi du droit au rachat des prestations de logement et de chauffage et qu'ainsi, il ne s'agit que d'une pratique.

En second lieu, elle estime que si l'ANGDM invoque le caractère territorial des prestations en faisant valoir que les mineurs étrangers sont susceptibles de repartir dans leur pays d'origine ce qui entrainerait la suspension du versement des prestations, cette circonstance ne peut justifier un refus de rachat des prestations à raison de la nationalité des réclamants, puisque ces derniers disposaient, au moment de leur demande de rachat - et disposent encore à l'heure actuelle - d'une résidence stable et régulière sur le territoire français

Surtout, la haute autorité estime que le fait de soumettre le rachat de l'indemnité de logement et de chauffage - qui est un élément de la rémunération - à une condition de

nationalité du demandeur, est susceptible de constituer une discrimination à l'encontre des réclamants, à raison de la nationalité dans le domaine de l'emploi.

En réponse, l'ANGDM a reconnu, dans un courrier en date du 31 octobre 2007, le caractère discriminatoire du refus d'accorder le rachat des prestations sur le seul fondement de la nationalité du réclamant, en indiquant notamment, que « *nouvellement créée, elle a continué de retenir l'interprétation des textes en matière de rachat des prestations de logement. Mais on peut se demander si cette interprétation n'est pas contraire aux principes fondamentaux découlant des textes que vous citez (...). Ainsi comme vous le remarquez, conditionner le rachat de la prestation de logement à la nationalité de l'agent est susceptible de constituer une discrimination* ».

Par ailleurs, l'ANGDM a ajouté qu'elle s'engageait à mettre en place un groupe de travail pour mener « *une réflexion sur l'évolution de ce dispositif sans négliger les conséquences financières qui s'y attachent* ».

La haute autorité prend acte de la volonté exprimée par l'ANGDM de procéder à une réflexion sur l'évolution du dispositif de rachat des prestations de logement et de chauffage.

Toutefois, le Collège estime nécessaire, conformément à l'article 11 de la loi du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité, de recommander à l'ANGDM, sans qu'il soit utile de réunir un groupe de travail, un certain nombre de mesures pour faire cesser ses pratiques discriminatoires, notamment :

- supprimer, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente délibération, la condition de limite d'âge fixée à 65 ans dans la circulaire litigieuse dès lors qu'aucune justification objective et raisonnable n'a été apportée au maintien de cette condition,
- procéder, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la délibération, au réexamen de la demande de rachat des indemnités de logement et de chauffage présentée par le réclamant,
- indemniser les préjudices résultant de la décision refusant le rachat de l'indemnité de logement pour des motifs discriminatoires, et le cas échéant, du préjudice résultant du refus d'accorder un prêt anticipant ce rachat et en rendre compte à la haute autorité dans un délai de deux mois.

Au delà du réexamen de la demande du réclamant, le Collège recommande également à l'ANGDM de réexaminer, au besoin avec l'aide des associations de travailleurs marocains et algériens, les dossiers des agents retraités qui auraient fait l'objet d'une décision de refus discriminatoire.

Enfin, le Collège décide de porter cette délibération à la connaissance du ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, en charge de la tutelle de l'ANGDM.

Le Président

Louis SCHWEITZER