

Paris, le 22 décembre 2017

Décision du Défenseur des droits n°2017-322

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 des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le premier Protocole additionnel ;

Vu l'accord euro-méditerranéen du 17 juin 1995 établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République tunisienne, d'autre part ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Saisi par Monsieur X qui conteste le refus opposé par la caisse d'assurance retraite et santé au travail (CARSAT) Y à sa demande d'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), au motif qu'il n'est pas titulaire depuis au moins 10 ans d'un titre de séjour l'autorisant à travailler,

Décide de présenter les observations suivantes devant le Tribunal des affaires de sécurité sociale de Z.

Jacques TOUBON

Observations présentées devant le Tribunal des Affaires de sécurité sociale de Z dans le cadre de l'article 33 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

Faits

Par courrier du 26 avril 2016, Monsieur X a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation relative au refus d'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) qui lui a été opposé par les services de la Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) Y, le 16 janvier 2016.

Monsieur X indique avoir travaillé en France de 1971 à 1987 puis avoir regagné son pays d'origine, la Tunisie, dont il est ressortissant. Il précise avoir fait valoir ses droits à la retraite et perçoit une pension de base versée par la CARSAT s'élevant à 150,59 € ainsi qu'une pension de retraite complémentaire servie par Pro BTP à hauteur de 154,01 € par trimestre.

L'intéressé est de nouveau entré en France en mai 2014. Il a obtenu plusieurs autorisations provisoires de séjour avant de se voir délivrer, le 10 avril 2017, une carte pluriannuelle portant la mention « vie privée et familiale » n'autorisant pas son titulaire à travailler.

C'est dans ces conditions que Monsieur X a sollicité le bénéfice de l'ASPA auprès de la caisse. S'agissant des anciens travailleurs bénéficiaires d'une pension de retraite, l'ASPA est en effet gérée par les CARSAT et non par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), cette dernière en assurant le versement à l'égard des demandeurs qui ne peuvent se prévaloir d'aucune pension de vieillesse contributive.

Monsieur X a donc formé un recours auprès de la commission de recours amiable (CRA) le 12 février 2016, puis a contesté la décision de rejet de la caisse devant le Tribunal des Affaires de sécurité sociale (TASS) de Z.

Instruction

Par courrier du 22 décembre 2016, le Défenseur des droits a fait part de ses observations auprès de la CARSAT Y et l'a invitée à présenter sa position.

Ce courrier est à ce jour resté sans réponse. Néanmoins, dans sa décision en date du 25 juillet 2017, la CRA rejetant le recours formé par Monsieur X, répond à l'ensemble des arguments développés par le Défenseur des droits.

Discussion juridique

L'article L. 815-1 du code de la sécurité sociale (CSS) dispose que les demandeurs justifiant d'une résidence stable et régulière sur le territoire métropolitain et ayant atteint un âge minimum bénéficient d'une allocation de solidarité aux personnes âgées.

Pour bénéficier de cette prestation, les ressortissants étrangers doivent disposer d'un droit au séjour et résider de manière stable en France, c'est-à-dire six mois par an ou y avoir leur foyer principal. L'article L. 816-1 du CSS établit en outre à l'égard de ces ressortissants, une condition de résidence ininterrompue en France depuis 10 ans, attestée par la possession de titres de séjour autorisant à travailler.

Il est à préciser que depuis que cette prestation – communément appelée « minimum vieillesse » – existe, elle n'est soumise à cette condition d'antériorité de résidence que depuis 2007 (et son appellation « ASPA »), d'abord pour une durée de 5 ans, puis pour une durée de 10 ans en 2011.

Cette condition d'antériorité de séjour pour l'ASPA établit à cet égard une différence de traitement entre anciens travailleurs à raison de la nationalité.

Aux termes de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 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.

Il convient de préciser que la décision de la Cour de cassation en date du 10 mai 2012¹ - citée par la CRA dans sa décision et qui précise que « *l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme n'interdit pas aux Etats contractants de maintenir une différence de traitement entre les personnes placées dans une situation analogue si ces mesures reposent sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec les buts de la loi* » - est intervenue dans un contexte contentieux tout autre.

En effet, la Cour se prononçait alors sur le fait de subordonner à la production d'un justificatif de la régularité du séjour, le bénéfice d'une pension de réversion, demandée par une veuve de nationalité algérienne résidant en France. S'agissant de la situation de Monsieur X, ce n'est pas la condition de régularité du séjour qui est contestée mais celle d'antériorité de séjour.

Bien évidemment, il ne s'agit pas en l'espèce d'une prestation réservée aux nationaux : en plus d'être contraire au droit international, ce serait contraire au droit constitutionnel. Il n'empêche que subordonner une telle prestation à une présence légale de 10 ans au regard de titres de séjour autorisant à travailler interdit à un grand nombre d'étrangers de la percevoir.

Or, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), une prestation sociale ne peut être réservée - ou subordonnée à des conditions très restrictives - aux nationaux 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 compatible avec la Convention, une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité.

Cette jurisprudence a conduit la Cour de cassation à considérer qu' « *il résulte des dispositions combinées de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950 et de l'article 1er du Protocole n°1 à cette Convention du 1er mars 1952, tels qu'interprétés par la CEDH, directement applicables à toute personne relevant de la juridiction des Etats signataires, que la jouissance d'une prestation telle que l'allocation du Fonds national de solidarité doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur*

¹ Cass. civ. 2^{ème}, 10 mai 2012, n°11-11545

l'origine nationale »². Cette prestation est l'une des prestations à laquelle l'ASPA s'est substituée.

En l'espèce, les dispositions qui ont fondé la décision de refus opposée à Monsieur X, exigent des seuls étrangers non européens, au-delà de la condition de résidence en France « stable et régulière », la possession depuis au moins dix ans d'un titre de séjour autorisant à travailler.

Il convient de relever que le seul but légitime d'une telle condition est d'attester de la régularité et de la stabilité de l'installation en France des demandeurs de la prestation : le Conseil d'État a en effet jugé qu'en subordonnant le bénéfice de l'affiliation à un régime obligatoire de sécurité sociale et aux prestations correspondantes à une seule condition de résidence régulière, pour les étrangers, le législateur avait entendu tenir compte de la différence de situation entre les étrangers selon qu'ils satisfont ou non aux conditions de résidence et de régularité posées par la loi et par les engagements souscrits par la France, se fondant ainsi sur un critère rationnel et objectif en rapport avec les buts de la loi³.

Il résulte de cette jurisprudence que les considérations touchant à la maîtrise des flux migratoires ou des dépenses sociales ne sauraient justifier une différence de traitement.

En outre, à supposer même que cette condition de stage préalable opposable aux seuls étrangers non européens poursuive un objectif légitime de résidence « stable et régulière », elle n'apparaît pas proportionnée au regard de l'objet de cette prestation de sécurité sociale non contributive visant à l'assistance aux personnes âgées les plus démunies.

Pour cette raison, le Défenseur des droits a recommandé, à plusieurs reprises, la suppression de cette exigence. Il est à noter que, concernant les Algériens, cette condition n'est plus opposable, conformément à l'instruction n°2014-21 du 19 novembre 2014 de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV).

Par une décision du 4 mai 2016, la deuxième chambre civile de la Cour de cassation a cependant estimé s'agissant de l'ASPA servie par la Caisse des dépôts et consignations aux personnes ne disposant pas de la qualité d'ancien travailleur – qui n'ont ni travaillé, ni cotisé pour un régime de sécurité sociale français – que les dispositions litigieuses du CSS ne méconnaissent pas les exigences des articles 14 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 1^{er} du protocole additionnel n°12 à la Convention, ni celle des articles 1^{er} et 25 de la Charte européenne des droits fondamentaux⁴.

Conformément à cette jurisprudence, le Défenseur des droits ne donne plus suite aux réclamations relatives aux refus d'ASPA lorsque cette prestation est servie par la Caisse des dépôts et consignations.

Il semble néanmoins que cette position ne puisse s'étendre à l'ASPA lorsqu'elle est servie par les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) ou par la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) pour l'Île-de-France puisque dans ces hypothèses, les intéressés peuvent se prévaloir de la qualité de travailleur.

Or, l'article 65 de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République tunisienne, d'autre part, en date du 17 juin 1995 (ci-après, accord UE-Tunisie), pose un principe général d'égalité selon lequel les nationaux des États parties à l'accord et les membres de leur famille, en situation de séjour légal bénéficient dans le domaine de la

² Cass. soc., 14 janvier 1999, DRASS Rhône-Alpes et CPAM Grenoble c/ Gokce

³ CE., 6 novembre 2000, GISTI, req. 204784

⁴ Cass. Civ. 2^{ème}, 4 mai 2016, pourvoi n° 15-18957

sécurité sociale, d'un régime caractérisé par l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité, quel que soit le titre de séjour détenu, à la condition qu'ils exercent une activité professionnelle.

Il convient de préciser que si certaines dispositions de cet accord nécessitent des mesures d'application en droit interne, le principe de non-discrimination est quant à lui d'application directe selon une jurisprudence constante de la Cour de cassation⁵.

S'agissant du champ d'application *personnel*, ces dispositions s'adressent aux « travailleurs ». La qualité de travailleur n'est pas clairement définie par les textes mais la CJUE a adopté une interprétation extensive de cette notion, par une jurisprudence abondante et constante.

Bénéficient donc de la qualité de travailleur, les ressortissants ayant exercé légalement une activité professionnelle en France et ayant atteint l'âge requis pour bénéficier d'une pension de vieillesse⁶. En effet, dans un considérant invariablement repris dans ses décisions relatives au champ d'application du principe de non-discrimination contenu dans les accords liant l'Union européenne à des Etats tiers, la CJUE précise s'agissant de la notion de travailleur qu'elle englobe « conformément à une jurisprudence constante, à la fois les travailleurs actifs et ceux qui ont quitté le marché du travail, notamment, après avoir atteint l'âge requis pour bénéficier d'une pension de vieillesse ».

En l'espèce, Monsieur X étant bénéficiaire d'une pension de retraite française, il doit être regardé comme bénéficiant de la qualité de travailleur au sens du droit de l'Union.

S'agissant du champ d'application *matériel* de ces stipulations, la CRA de la CARSAT Y considère que « les dispositions de l'accord UE-TUNISIE invoqué ne concerne que les prestations de vieillesse à caractère contributif. L'ASPА étant une prestation à caractère non contributif, elle ne saurait entrer dans le champ d'application matérielle de l'accord précité (cf article 65) ». Elle ajoute que « du point de vue du droit européen, le règlement européen 883/2004 qui coordonne les règles de sécurité sociale des Etats membres de l'UE reprend le principe des prestations spéciales en espèce à caractère non contributif en précisant dans son article 70 la définition d'une telle prestation ».

Or, les stipulations relatives à l'égalité de traitement et à la non-discrimination de l'accord précité concernent l'ensemble des « prestations de sécurité sociale », devant être entendues selon la CJUE, au sens des règlements européens de coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale comme incluant les « prestations spéciales en espèce à caractère non contributif »⁷.

La jurisprudence de la CJUE invite effectivement à se référer au champ d'application des règlements européens de coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale. Cependant, cette référence n'aboutit aucunement à exclure les prestations d'assurance vieillesse à caractère non contributif du champ d'application du principe général d'égalité énoncé à l'article 65 de l'accord UE-Tunisie précité.

En effet, l'article 3 du Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale stipule expressément que « (...) 3. Le présent règlement s'applique également aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif visées à l'article 70 », catégorie dont relève l'ASPА.

⁵ Cass. Soc., 17 octobre 1996, n°95-14748

⁶ Pour des exemples relatifs aux champs d'application des accords UE-Maroc et UE-Algérie, similaires à l'accord UE- Tunisie : CJUE, 31 janvier 1991, Kziber, C-18/90 ; 3 octobre 1996 Hallouzi-Choho, C126/95 ; 5 avril 1995, Krid, C-103/94 ; 15 janvier 1998, Babahenini, C-113/97

⁷ CJUE, 5 avril 1995, Krid, C-103/94 ; Cass. Soc., 15 avril 1999, n°97-20641

L'ASPA entre par conséquent dans le champ d'application de l'accord UE-Tunisie⁸.

Il résulte de ce qui précède qu'en matière d'ASPA, les ressortissants tunisiens doivent être traités comme s'ils étaient ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, ce qui implique notamment l'inopposabilité de toute condition d'ancienneté de résidence ou d'antériorité de séjour⁹.

En conséquence, ces stipulations devaient conduire la caisse à écarter les dispositions litigieuses du code de la sécurité sociale et permettre le versement de l'ASPA au profit du réclamant résidant de manière stable et régulière en France.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation du Tribunal des Affaires de Sécurité Sociale de Z.

Jacques TOUBON

⁸ CJUE, 22 avril 1993, Levatino, C-65/92

⁹ CJUE, 3 octobre 1996 Hallouzi-Choho, C126/95 ; 17 avril 2007, El Youssfi, C-276/06