

**REPUBLIQUE FRANCAISE
TRIBUNAL DES AFFAIRES DE SECURITE SOCIALE
DES HAUTES ALPES
5, RUE DES SILOS
CS 21608
05016 GAP CEDEX**

JUGEMENT DU VENDREDI 15 JUIN 2018

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Numéro Recours: 21700337

Le Tribunal des Affaires de Sécurité Sociale des HAUTES ALPES réuni en audience publique
au Palais de Justice de GAP le VENDREDI 20 AVRIL 2018

Madame CHARIGNON, Juge d'Instance, Président du Tribunal des Affaires de Sécurité Sociale;

Madame ITIER NATHALIE, Secrétaire;

Madame REVEST, Membre Assesseur représentant les travailleurs salariés du Régime Général, présent;

Monsieur PY, Membre Assesseur représentant les travailleurs non salariés du Régime Général, présent;

EN LA CAUSE

MONSIEUR X

représenté(e) par Maître WIERZBINSKI NICOLASLE RIVE GAUCHE 33, BD G. POMPIDOU 05 010 GAP CEDEX,
présent

CONTRE

MONSIEUR LE DIRECTEUR CARSAT Y

représenté(e) par MADAME

en vertu d'un pouvoir régulier , présent

APPELE EN LA CAUSE

DEFENSEUR DES DROITS , INTERVENANT VOLONTAIRE,

représenté(e) par Maître MOREL NATHALIEI BIS, RUE LAFAYETTE 38 000 GRENOBLE, présent

Le Tribunal, après en avoir délibéré conformément à la loi, a statué en ces termes :

EXPOSE DU LITIGE :

Par requête enregistrée le 4 octobre 2017, Monsieur X. a saisi le tribunal des affaires de sécurité sociale des Hautes-Alpes en contestation d'une décision de la commission de recours amiable de la caisse d'assurance retraite et de la santé au travail sud-est du 25 juillet 2017 notifiée le 8 août 2017 rejetant sa demande d'attribution de l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (Aspa).

A l'audience du 20 avril 2018, Monsieur X. comparaît assisté de son conseil qui développe ses observations auxquelles il est expressément fait référence.

Il expose qu'il est de nationalité tunisienne ; a travaillé de 1971 à 1987 en France ; est retourné vivre en Tunisie puis revenu en 2014 vivre en France ; est retraité depuis 2012 et perçoit 212,42 euros par mois de la carsat et 154,01 euros de Pro Btp ; qu'il a sollicité l'attribution de l'Aspa le 11 juin et le 13 août 2015 ; que sa demande a été rejetée au motif qu'il n'était pas titulaire depuis au moins 10 ans d'un titre de séjour l'autorisant à travailler.

Il fait valoir, au visa de l'article 14 de la convention européenne des droits de l'homme et de l'article 1^{er} du protocole additionnel à cette convention, selon lesquels la jouissance des droits et libertés reconnus dans la convention doit être assurée sans distinction de nationalité sauf motif raisonnable et objectif, que l'imposition de la condition de résidence stable et régulière pendant 10 ans aux seuls ressortissants non communautaires ne poursuit pas un but légitime car elle a pour effet de toucher aux flux migratoires et n'est pas proportionnée au regard de l'objet de la prestation qui vise l'assistance aux personnes âgées démunies. M. X. demande au tribunal d'écarter l'application de l'article L.816-1 du code de la sécurité sociale, d'annuler la décision de la commission de recours amiable de la carsat et de lui attribuer le bénéfice de l'Aspa.

La caisse d'assurance retraite et de la santé au travail sud-est comparaît en personne et développe ses observations auxquelles il est expressément fait référence.

Elle indique qu'elle n'a pas exigé pour M. X. une condition de résidence de 10 ans mais de 5 ans en se basant sur les anciens textes modifiés par la loi 2011-1906 du 21 décembre 2011 qu'elle n'a appliqué qu'à compter de la circulaire Cnav du 7 mars 2018 .

Elle réplique, au visa des articles L.815-1 et L.816-1 ancien du code de la sécurité sociale, que l'Aspa ne peut être attribuée aux ressortissants de nationalité étrangère que s'ils justifient être titulaires depuis au moins 10 ans (ou 5 ans antérieurement) d'un titre de séjour autorisant à travailler ; que cette prestation n'est pas contributive et repose sur la solidarité nationale ; qu'elle a pour but d'assurer aux retraités quelle que soit leur nationalité un revenu minimum dès lors qu'ils ont une résidence stable et pérenne en France ; qu'il n'y a pas de discrimination fondée sur la nationalité ; que le Conseil Constitutionnel admet que des dispositions spécifiques soit adoptées à l'égard des étrangers et qu'il est possible régler de façon différente des situations différentes sans qu'il y ait atteinte au principe d'égalité ; que la condition de résidence stable en France est objective car elle concerne tous les demandeurs à l'Aspa mais elle s'apprécie différemment pour les étrangers compte tenu du risque de mobilité ; que la durée de 10 ans tient compte de leur participation volontaire à l'effort de solidarité nationale et de leur volonté de fixer leur résidence en France. Elle conclut que la condition de résidence poursuit un but légitime et n'est pas disproportionnée et indique que la cour de cassation s'est prononcée en ce sens.

La carsat rappelle que M. X. a une épouse qui vit en Tunisie et a donc des attaches dans ce pays.

Sur l'application de l'article 65 de l'accord euro-méditerranéen du 17 juin 1995, la carsat réplique que le principe d'égalité ne s'applique qu'aux prestations contributives.

Elle sollicite la confirmation de sa décision de refus.

Le défenseur des droits comparait représenté par son conseil qui développe ses observations auxquelles il est expressément fait référence.

Il rappelle que la condition d'antériorité de résidence n'existe que depuis une loi de 2007 qui a exigé une résidence de 5 ans portée à 10 ans en 2011.

Il fait valoir, au visa des articles 14 de la convention européenne des droits de l'homme qui interdit la discrimination fondée sur la nationalité et de l'article 1^{er} du protocole additionnel à cette convention qui protège le droit patrimonial que constituent les prestations sociales, que si l'Aspa n'est pas réservée aux ressortissants français, le fait d'exiger une antériorité de 10 ans pour les étrangers a pour effet de subordonner le bénéfice de cette prestation à des conditions très restrictives pour les ressortissants non communautaires ; que ces conditions très restrictives ne poursuivent pas un but légitime car la loi exige pour les ressortissants non communautaires plus que la seule condition de résidence stable et régulière en France et ajoute un titre de séjour autorisant à travailler depuis au moins 10 ans dans le seul but de maîtriser les flux migratoires et de limiter les dépenses sociales ; que les moyens employés pour l'obtenir ne sont pas proportionnés à l'objet de la prestation qui est d'aider les retraités les plus démunis ; que par une circulaire Cnav 2014-21 du 19 novembre 2014, la condition d'antériorité a été supprimée pour les ressortissants algériens. Le défenseur des droits précise que l'arrêt de la cour de cassation du 4 mai 2016 rendu à propos de l'Aspa servie par la caisse des dépôts et consignations concerne des bénéficiaires qui n'ont ni travaillé ni cotisé en France et qu'en l'espèce la situation est différente dès lors que M. X a résidé, travaillé et cotisé en France ; il invoque l'article 65 de l'accord euro-méditerranéen du 17 juin 1995 entre l'UE et la Tunisie qui pose un principe d'égalité entre travailleurs en matière de sécurité sociale quelle que soit la nationalité ; il soutient que cet accord vise toutes les prestations de sécurité sociale sans distinction entre les prestations contributives et non contributives par référence à la jurisprudence de la Cjue sur les règlements européens de coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale et à l'article 3 du règlement CE 883/2004 qui stipule expressément qu'il s'applique aux prestations non contributives ; que la notion de travailleur n'est pas définie mais s'étend aux anciens travailleurs conformément à la jurisprudence de la Cjue ; que M. X qui perçoit une retraite versée par des organismes français est un travailleur au sens de cet accord ; qu'il doit bénéficier de l'égalité de traitement et que l'article L.816-1 du code de la sécurité sociale doit être écarté.

MOTIFS DE LA DÉCISION

Monsieur X a la nationalité tunisienne. Il a travaillé en France de 1971 à 1987 et perçoit une pension de retraite liquidée et versée par deux organismes français, la carsat et la caisse Pro Btp. Il réside en France de manière continue depuis l'année 2014.

Le 11 juin 2015, M. X a sollicité l'attribution de l'allocation spécifique de solidarité aux personnes âgées qui lui a été refusée par décision de la carsat du 16 janvier 2016 confirmée par la commission de recours amiable le 25 juillet 2017.

Les textes du code de la sécurité sociale applicables à l'Aspa

Selon l'article L.815-1, toute personne justifiant d'une résidence stable et régulière sur le territoire métropolitain ou dans une collectivité mentionnée à l'article L.751-1 et ayant atteint un âge minimum bénéficie d'une allocation de solidarité aux personnes âgées dans les conditions prévues par le présent chapitre.

L'article R.111-2 précise que sont considérées comme résidant en France les personnes qui ont sur le territoire métropolitain ou dans un département ou collectivité mentionné à l'article L.751-1 CSS, leur foyer ou le lieu de leur séjour principal.

Aux termes de l'article L.816-1, le présent titre est applicable aux personnes de nationalité étrangère qui répondent à l'une des conditions suivantes :

1° Être titulaire depuis au moins dix ans d'un titre de séjour autorisant à travailler. Le respect de cette condition peut être attesté par les périodes d'assurance mentionnées à l'article L.351-2 ;

2° Être réfugié, apatride, avoir combattu pour la France dans les conditions prévues aux 4°, 5°, 6° ou 7° de l'article L.314-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ou bénéficier de la protection subsidiaire ;

3° Être ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, dans les conditions mentionnées à l'article L.262-6 du code de l'action sociale et des familles.

Il ressort de ces textes que l'Aspa est une prestation non contributive servie sans condition de nationalité aux personnes ayant leur résidence stable et régulière en France ; et que pour les seuls ressortissants non communautaires (à l'exception des réfugiés, apatrides et combattants), il est ajouté une condition d'antériorité de résidence de 10 ans.

Il n'est pas contesté par les parties que lors de sa demande d'attribution de l'Aspa, M. X disposait d'une résidence stable et régulière en France mais qu'il ne justifiait de la seconde condition de résidence depuis au moins 10 ans. Le refus de la Carsat fondé sur ces textes est donc justifié.

Cependant, les parties s'opposent sur la conformité et la conventionnalité de l'article L.816-1 du code de la sécurité sociale au regard de plusieurs textes internationaux, de la jurisprudence communautaire et de celle de la cour européenne des droits de l'homme, ainsi que sur la différence de traitement avec les ressortissants algériens.

Absence de condition d'antériorité pour les ressortissants algériens

Il résulte de deux instructions Cnav des 3 décembre 2013 et 19 novembre 2014 que les services de la Carsat ont reçu pour instruction d'abandonner la condition de régularité de résidence lorsque le demandeur à l'Aspa est de nationalité algérienne.

Ces instructions se fondent sur la prépondérance des conventions internationales en vertu de l'article 55 de la Constitution française et au cas particulier de trois textes :

-l'article III du protocole général annexé à la convention de sécurité sociale franco algérienne du 1 octobre 1980 qui comporte des dispositions particulières à l'allocation aux vieux travailleurs salariés (englobée dans l'Aspa) :

1. L'allocation aux vieux travailleurs salariés, prévue par la législation française, est accordée aux vieux travailleurs salariés algériens, résidant en France à la date de la liquidation de l'allocation, dans les mêmes conditions qu'aux vieux travailleurs salariés français.

Il en est de même du secours viager attribué par la législation française au conjoint survivant du vieux travailleur salarié décédé.

2. L'allocation aux vieux travailleurs salariés, prévue par la législation algérienne, est accordée aux vieux travailleurs salariés français, résidant en Algérie à la date de la liquidation de l'allocation, dans les mêmes conditions qu'aux vieux travailleurs salariés algériens.

-la déclaration de principe du 19 mars 1962 en matière de coopération économique et financière,

-l'accord franco algérien du 27 décembre 1962 sur la circulation, l'emploi et le séjour des ressortissants algériens en France.

La convention de sécurité sociale franco tunisienne du 26 juin 2003 ne comporte pas les mêmes dispositions que celles du protocole général franco algérien puisqu'elle n'est applicable, aux termes de son article premier, qu'aux prestations contributives, ce qui exclut l'Aspa.

Par ailleurs, il n'est pas soutenu qu'il existerait des accords bilatéraux avec la Tunisie de même nature que ceux existant avec l'Algérie.

En revanche, ces instructions de la Cnav démontrent qu'il y a lieu selon cet organisme de faire prévaloir les textes internationaux signés par la France sur l'article L.816-1.

L'article 65 de l'accord euro méditerranéen publié au journal officiel le 3 mars 1998

Les 1er et 4ème paragraphes de ce texte disposent :

1. Sous réserve des dispositions des paragraphes suivants, les travailleurs de nationalité tunisienne et les membres de leur famille résidant avec eux bénéficient, dans le domaine de la sécurité sociale, d'un régime caractérisé par l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité par rapport aux propres ressortissants des États membres dans lesquels ils sont occupés.

La notion de «sécurité sociale» couvre les branches de sécurité sociale qui concernent les prestations de maladie et de maternité, les prestations d'invalidité, de vieillesse, de survivants, les prestations d'accident de travail et de maladie professionnelle, les allocations de décès, les prestations de chômage et les prestations familiales.

Toutefois, cette disposition ne peut avoir pour effet de rendre applicables les autres règles de coordination prévues par la réglementation communautaire fondée sur l'article 51 du traité CE, autrement que dans les conditions fixées par l'article 67 du présent accord.

(...)

4. Ces travailleurs bénéficient du libre transfert vers la Tunisie, aux taux appliqués en vertu de la législation de l'État membre ou des États membres débiteurs, des pensions et rentes de vieillesse, de survie et d'accident de travail ou de maladie professionnelle, ainsi que d'invalidité, en cas d'accident de travail ou de maladie professionnelle, à l'exception des prestations spéciales à caractère non contributif.

L'article 67-1° de l'accord précise : *Avant la fin de la première année après l'entrée en vigueur du présent accord, le Conseil d'association arrête les dispositions permettant d'assurer l'application des principes énoncés à l'article 65.*

Le premier de ces textes est nécessairement applicable aux anciens travailleurs puisqu'il vise expressément les prestations de vieillesse.

Contrairement à ce qu'affirme la carsat, cet accord s'applique à toutes les prestations de vieillesse et non aux seules prestations contributives pour les motifs suivants.

Aucun article de l'accord ne limite expressément son champ d'application aux prestations contributives ni n'exclut expressément les prestations non contributives.

L'article 65-1 cite les « prestations vieillesse » et non des seules « pensions » vieillesse.

Enfin que l'article 4 relatif au transfert vers la Tunisie des pensions et rentes de vieillesse, d'accident du travail (c'est à dire « l'ex portabilité » de certaines prestations) exclut du transfert en Tunisie les prestations spéciales à caractère non contributif. A contrario, cela implique que l'accord distingue, lorsque cela est nécessaire, les deux catégories de prestations, contributives et non contributives, mais que lorsqu'il ne distingue pas, il doit s'appliquer à l'ensemble de prestations vieillesse.

Même si les dispositions permettant d'assurer l'application des principes énoncés à l'article 65 n'ont pas été prises, il est constant que la cour de justice des communautés européennes a jugé à propos de l'article 41 §1 de l'accord euro méditerranéen du 26 février 1996 signé avec le Maroc que le principe de non discrimination en raison de la nationalité des travailleurs dans le domaine de la sécurité sociale comporte une obligation claire et précise et n'est subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'aucun acte ultérieur de sorte que ce principe a un effet direct. (Arrêt CJCE du 3 octobre 1996, affaire C-126/95 Hallouzi-Choho contre les Pays-Bas)

Ce principe peut donc être invoqué par M. X devant le tribunal des affaires de sécurité sociale.

Ainsi, l'article 65 sus visé dont la valeur est supérieure à la loi en application de l'article 55 de la Constitution française énonce un principe d'égalité et de non discrimination entre les ressortissants français et tunisiens dans le domaine de la sécurité sociale et en particulier pour l'ensemble des prestations de vieillesse contributives et non contributives dont fait partie l'Aspa.

L'applicabilité de l'article L.816-1 du code de la sécurité sociale qui exige d'un assuré de nationalité étrangère non ressortissant de l'Union européenne de justifier d'un titre de séjour d'une durée minimale et l'autorisant à travailler, doit être analysé au regard de cet accord international signé par la France, qui prévaut sur les textes nationaux.

Cette position de principe a été admise par la carsat puisqu'elle fait prévaloir les textes internationaux s'agissant des ressortissants algériens.

Dans ces conditions, il y a lieu de considérer comme incompatible avec ce principe l'application, aux personnes visées par cette disposition, de conditions telles que celle imposant une certaine durée de résidence sur le territoire de l'État membre, lorsque cette durée est plus longue que celle exigée des nationaux.

Il ressort ainsi de l'article 65-1 relatif à l'égalité de traitement entre les ressortissants français et tunisiens que dès lors qu'un ressortissant tunisien est en situation régulière au regard du séjour, qu'il justifie d'une résidence stable et régulière en France, et qu'il remplit les autres conditions d'attribution de l'Aspa posées par le code de la sécurité sociale, il doit bénéficier de l'Aspa sans qu'aucune condition tenant à la détention antérieure d'un titre de séjour ne puisse lui être opposée.

M. X est donc fondé à voir écarter l'application de la condition d'antériorité de résidence posée par l'article L.816-1 du code de la sécurité sociale et à bénéficier de l'allocation de solidarité pour les personnes âgées à compter du premier jour du mois suivant le dépôt de sa demande qui correspond également au premier jour du mois qui suit son soixante cinquième anniversaire, soit à compter du 1^{er} août 2015 conformément aux dispositions de l'article R.815-33 du code de la sécurité sociale.

Sur les articles 14 de la convention européenne des droits de l'homme et 1^{er} du protocole additionnel n°1 à cette convention

Il résulte du premier de ces textes que la jouissance des droits et libertés fondamentales reconnus dans la convention doit être assurée sans distinction fondée sur la nationalité sauf à justifier d'un motif raisonnable et objectif, et du second que les prestations sociales sont des droits patrimoniaux relevant du champ de la convention.

La condition d'antériorité de résidence, de 5 ans ou de 10 ans actuellement, imposée aux seuls ressortissants étrangers, constitue une condition très restrictive à la jouissance de l'Aspa par les étrangers.

Le but légitime poursuivi par cette réglementation est selon la carsat de se prémunir du risque de mobilité, de mesurer la participation volontaire des étrangers à l'effort de solidarité nationale et leur volonté de fixer leur résidence en France.

Or, la liberté d'aller et venir est un droit fondamental qui ne saurait être limité. En outre, l'Aspa est une prestation non contributive et n'est pas soumise à une condition de cotisation préalable puisqu'elle bénéficie à toute personne ayant atteint un certain âge et dont les ressources sont inférieures à un plafond. Elle peut donc être versée à une personne qui n'a jamais travaillé ni cotisé.

En l'espèce M. X a travaillé et résidé en France pendant 16 ans durant lesquels il a cotisé au régime de sécurité social français et s'est ouvert des droits à pension. Il a donc, plus que certains ressortissants français bénéficiaires de l'Aspa, contribué à l'effort de solidarité nationale.

S'agissant de la volonté de fixer sa résidence en France, cette condition est déjà exigée par l'article L.815-1 du code de la sécurité sociale, par le fait que l'Aspa n'est pas versée en cas de départ à l'étranger et par le contrôle annuel de résidence opéré par la carsat.

Il apparaît dès lors que la condition d'antériorité de résidence de 10 ans à laquelle sont soumis les seuls ressortissants non communautaires n'est pas de nature à garantir l'objectif tel qu'énoncé par la carsat ni l'objet de cette allocation qui est l'aide aux plus démunis et que les moyens utilisés pour y parvenir sont disproportionnés au but poursuivi.

Pour ce motif également, l'application de l'article L.816-1 du code de la sécurité sociale doit être écarté et il sera fait droit à la demande de Monsieur X.

L'exécution provisoire, compatible avec la nature de l'affaire sera ordonnée.

PAR CES MOTIFS

Le Tribunal des Affaires de Sécurité Sociale des Hautes-Alpes, statuant publiquement, par jugement contradictoire et en premier ressort,

Dit recevable et bien fondé le recours de Monsieur X

Annule la décision de la commission de recours amiable de la caisse d'assurance retraite et de la santé au travail sud-est du 25 juillet 2017 ;

Dit que Monsieur X doit bénéficier de l'allocation de solidarité pour les personnes âgées à compter du 1^{er} août 2015 ;

Renvoie Monsieur X devant les services de la caisse d'assurance retraite et de la santé au travail sud-est pour la liquidation de ses droits ;

Ordonne l'exécution provisoire.

Ainsi juge et prononce à GAP le 15 juin 2018 par mise à disposition du jugement au secrétariat.

La Secrétaire,



Copie certifiée conforme
à l'original

La Présidente,

A. L. CHARIGNON