

Paris, le 27 décembre 2018

Décision du Défenseur des droits n°2018-284

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 déclaration de principe du 19 mars 1962 relative à la coopération entre la France et l'Algérie ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Saisi par Monsieur X, ressortissant algérien qui s'est vu refuser le bénéfice de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) par la caisse de mutualité sociale agricole (MSA) de Z, au motif qu'il ne justifiait pas de dix années de séjour en France sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler ;

Prend acte de l'issue favorable donnée à la réclamation de Monsieur X par la prise de position de la directrice de la sécurité sociale et de la décision du directeur général de la Caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA) adoptées à la suite de l'intervention du Défenseur des droits ;

Décide de recommander :

- au directeur de la CCMSA, de procéder, comme annoncé par courrier du 6 juin 2018 et dans l'attente de la publication d'une instruction ministérielle, à la diffusion d'une instruction rappelant à l'ensemble des caisses du réseau de la MSA, l'inopposabilité aux ressortissants algériens de la condition de posséder, depuis au moins dix ans, un titre de séjour autorisant à travailler ;

- à la directrice de la sécurité sociale de rappeler par voie d'instruction rendue publique et adressée à l'ensemble des organismes amenés à verser l'ASPA que la condition de justifier de la possession, depuis au moins dix ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler, prévue par l'article L.816-1 du code de la sécurité sociale n'est pas opposable aux ressortissants algériens et ce, quel que soit leur régime de rattachement ;

Le Défenseur des droits demande au directeur de la CCMSA et à la directrice de la sécurité sociale de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de quatre mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Recommandations en application de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

Faits

Monsieur X, ressortissant algérien pensionné auprès de la MSA de Z, a sollicité le bénéfice de l'ASPA, le 16 février 2016.

A cette date, le réclamant justifiait d'un titre de séjour temporaire délivré le 1^{er} décembre 2015.

Par courrier du 9 mars 2016, l'intéressé s'est vu refuser le bénéfice de cette prestation sur le fondement de l'article L.816-1 du code de la sécurité sociale (CSS) au motif qu'il ne justifiait pas de la possession, depuis au moins dix ans, d'un ou plusieurs titres de séjour autorisant à travailler.

Saisie par l'intéressé en contestation de cette décision, la commission de recours amiable (CRA) a confirmé la position de la caisse par courrier du 2 septembre 2016.

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

La situation dans laquelle se trouve placé Monsieur X fait apparaître une inégalité de traitement entre les demandeurs d'ASPA algériens selon le régime de retraite dont ils relèvent. En effet, constatant la non-conformité de la condition d'antériorité de séjour aux engagements internationaux auxquels la France est partie, la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) n'oppose plus cette condition aux ressortissants algériens depuis 2014. Tel ne semble pas être le cas des autres régimes amenés à verser cette prestation.

Instruction

Par courrier du 4 mai 2018, le Défenseur des droits a adressé au directeur de la MSA de Z, au directeur général de la Caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA), ainsi qu'à la directrice de la sécurité sociale, une note récapitulant les éléments de fait et de droit sur lesquels il fonde sa position et les a invités à formuler toutes les observations qu'ils jugeraient utile de porter à sa connaissance.

Par courrier en réponse du 6 juin 2018, le directeur général de la CCMSA, rejoignant l'analyse du Défenseur des droits quant à la nécessité de garantir l'égalité de traitement entre les assurés, quel que soit leur régime de rattachement, indiquait faire droit à la demande de Monsieur X.

Le Défenseur des droits prend acte de cette décision et de la diffusion prochaine d'une instruction au réseau des caisses de la MSA à laquelle le directeur général de la CCMSA s'est engagé dans ce même courrier.

Par courrier du 6 août 2018, la directrice de la sécurité sociale confirmait qu'en application des engagements internationaux conclus par la France, dès lors qu'un ressortissant algérien est en situation régulière au regard du séjour et remplit les autres conditions d'attribution de l'ASPA posées par le code de la sécurité sociale, il peut prétendre à cette allocation sans qu'une condition tenant à la détention antérieure d'un titre de séjour autorisant à travailler ne lui soit opposée.

Le Défenseur des droits constate néanmoins qu'aucune instruction ministérielle n'a pour l'heure été rendue publique sur ce point, laissant ainsi subsister des différences d'interprétation entre les différents régimes amenés à verser l'ASPA.

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 requis bénéficient d'une allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

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 une condition de résidence ininterrompue en France depuis 10 ans, attestée par la possession d'un titre de séjour autorisant à travailler.

C'est sur le fondement de cette disposition que les caisses de la MSA rejetaient jusqu'alors les demandes d'ASPA formulées par des ressortissants algériens, comme en témoigne le refus opposé à Monsieur X.

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, 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.

Certes, par une décision du 4 mai 2016, la deuxième chambre civile de la Cour de cassation a cependant estimé s'agissant de l'ASPA lorsqu'elle est 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 – :

« qu'applicables à l'attribution d'une prestation d'aide sociale procédant de la solidarité nationale, laquelle est subordonnée (...) pour l'ensemble des bénéficiaires à la justification d'une résidence stable et régulière sur le territoire métropolitain ou dans un département mentionné à l'article L.751-1 du code de la sécurité sociale, ces dispositions ne méconnaissent pas les exigences des articles 14 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 1er du protocole additionnel n°12 à la Convention, ni celle des articles 1er et 25 de la Charte européenne des droits fondamentaux »¹.

Toutefois, cette solution jurisprudentielle ne saurait produire les mêmes conséquences à l'égard des Algériens.

Il convient de rappeler les analyses qui ont conduit la directrice de la sécurité sociale à reconnaître aux Algériens en situation régulière, la possibilité d'obtenir l'ASPA selon les mêmes conditions que les nationaux.

L'article 7 de la déclaration de principe du 19 mars 1962 relative à la coopération entre la France et l'Algérie (partie des Accords d'Evian) stipule en effet que « les ressortissants algériens résidant en France et notamment les travailleurs auront les mêmes droits que les nationaux français, à l'exception des droits politiques ».

¹ Cass. Civ. 2^{ème}, 4 mai 2016, pourvoi n° 15-18957

Ces stipulations ont été reconnues d'effet direct par la Cour de cassation² et le Conseil d'Etat³.

Dans un arrêt du 9 novembre 2007⁴, le Conseil d'Etat a déduit de ce texte que, pour l'application de la législation sur le revenu minimum d'insertion (RMI), les Algériens ne pouvaient se voir appliquer des conditions qui ne sont pas applicables aux Français. Dans ses conclusions sous cet arrêt, le rapporteur public exposait très clairement ce qui conduira le Conseil à invalider la décision de la juridiction d'appel : dès lors que le requérant était en situation régulière, il pouvait prétendre au RMI sans que la détention d'un titre de séjour autorisant à travailler ne puisse être exigée.

La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), dans une lettre-circulaire du 21 avril 2010, donnait toute sa portée à cet arrêt en indiquant à ses services que la condition d'antériorité de résidence (allongée alors à 5 ans) n'était pas opposable aux Algériens pour le bénéfice du revenu de solidarité active (RSA).

Saisi en 2014 de cette question, le Défenseur des droits avait interrogé la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et avait indiqué que, selon lui, la solution dégagée pour les Algériens par le Conseil d'Etat et la CNAF s'agissant du RSA, devait trouver à s'appliquer à l'ASPA, compte tenu de la proximité de l'objet de ces deux prestations qui, s'adressant aux ménages pauvres visent à compléter leurs ressources et leur garantir un niveau minimal de revenu.

Suivant ce raisonnement, la CNAV adoptait l'instruction n°2014-21 du 19 novembre 2014, aux termes de laquelle l'application de l'article L.816-1 du CSS « *doit, en vertu de l'article 55 de la Constitution, être analysée au regard des accords internationaux que la France a signé* » et d'en conclure que « *la condition de régularité de séjour préalable sur une durée déterminée, définie à l'article L.816-1 du CSS pour le bénéfice de l'ASPA, n'est pas opposable aux ressortissants algériens* ».

Pour le Défenseur des droits, aucun élément objectif ne permettait de continuer à opposer une condition d'antériorité de séjour aux Algériens dépendant d'un autre régime de sécurité sociale.

Par courrier du 6 juin 2018 précité, le directeur général de la CCMSA indiquait n'avoir eu connaissance de l'instruction de la CNAV de 2014 qu'à la suite du courrier du Défenseur des droits et n'avoir reçu aucune information de la direction de la sécurité sociale à ce sujet.

Interrogée à son tour sur ce point, la directrice de la sécurité sociale indiquait par courrier du 6 août 2018 :

« qu'en application des engagements internationaux conclus par la France et en particulier, la convention générale de sécurité sociale du 1^{er} octobre 1980, la déclaration de principe du 19 mars 1962 relative à la coopération économique et financière entre la France et l'Algérie et des stipulations de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1962 relatif à la circulation, l'emploi et au séjour des ressortissants algériens et de leurs familles, il ressort que, dès lors qu'un ressortissant algérien est en situation régulière au regard du séjour et remplit les autres conditions d'attribution de l'ASPA posées par le code de la sécurité sociale, il peut prétendre à cette allocation sans qu'une condition tenant à la détention antérieure d'un titre de séjour autorisant à travailler ne puisse lui être opposée ».

² Cass. crim., 5 octobre 1972, n°71-92315

³ CE, Ass., 29 juin 1990, *Gisti*, n° 78519

⁴ CE, 9 novembre 2007, n° 279685

Cette position paraît devoir être explicitement rappelée à l'ensemble des régimes d'assurance vieillesse en charge du versement de l'ASPA afin d'éviter les différences de traitement qui pourraient survenir en l'absence d'instructions ministérielles, entre ressortissants algériens, selon leur régime de rattachement.

Elle mérite par ailleurs d'être rendue publique afin que les ressortissants algériens placés dans cette situation puissent connaître et faire valoir leurs droits.

Par conséquent, le Défenseur des droits :

- Prend acte de l'issue favorable donnée à la réclamation de Monsieur X par la prise de position de directrice de la sécurité sociale et de la décision du directeur général de la Caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA) adoptées à la suite de l'intervention du Défenseur des droits ;
- Décide de recommander :
 - au directeur de la CCMSA, de procéder, comme annoncé par courrier du 6 juin 2018 et dans l'attente de la publication d'une instruction ministérielle, à la diffusion d'une instruction rappelant à l'ensemble des caisses du réseau de la MSA, l'inopposabilité aux ressortissants algériens de la condition de posséder, depuis au moins dix ans, un titre de séjour autorisant à travailler ;
 - à la directrice de la sécurité sociale de rappeler par voie d'instruction rendue publique et adressée à l'ensemble des organismes amenés à verser l'ASPA que la condition de justifier de la possession, depuis au moins dix ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler, prévue par l'article L.816-1 du code de la sécurité sociale n'est pas opposable aux ressortissants algériens et ce, quel que soit leur régime de rattachement.

Jacques TOUBON