

Paris, le 9 septembre 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-226

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 le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Saisi par Monsieur X d'une réclamation relative au refus de lui verser l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) opposé par les services de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) . alors qu'il en remplissait les conditions et notamment celle d'avoir séjourné dix ans en France sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler ;

Prend acte de la décision du directeur de la CNAV, faisant suite à l'intervention du Défenseur des droits, de réexaminer les droits à l'ASPA de Monsieur X à compter du mois de novembre 2016 ;

Décide de recommander au directeur de la CNAV de modifier la circulaire n°2019-13 du 14 mars 2019 afin d'inviter ses services à considérer qu'en l'absence de récépissé permettant de justifier de la période d'interruption entre deux titres de séjour, les convocations en préfecture ou attestations de dépôt de demande de titre doivent être regardées comme permettant de satisfaire la condition d'antériorité de séjour dans le cadre de l'ouverture des droits à l'ASPA.

Le Défenseur des droits demande au directeur de la CNAV de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois 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

Le Défenseur des droits a été saisi de la réclamation de Monsieur X, concernant le refus de lui verser l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) opposé par les services de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) ..

Faits

Monsieur X, ressortissant congolais, indique être entré en France en 1989. Depuis le 6 novembre 1997, il y séjourne sous couvert de titres de séjour régulièrement renouvelés.

Bénéficiaire d'une pension de vieillesse servie par la CNAV ainsi que du minimum contributif, l'intéressé a sollicité le bénéfice de l'ASPA, le 1^{er} janvier puis le 8 septembre 2015. Par deux courriers du 19 mars et du 15 octobre 2015, les services de l'assurance retraite ont rejeté sa demande au motif qu'il ne justifiait pas « *d'au moins cinq ans de titre de séjour* ».

Par courrier du 21 octobre 2015, Monsieur X a contesté cette décision auprès de la commission de recours amiable (CRA). Il considère en effet qu'ayant été muni de titres de séjour régulièrement renouvelés depuis 1997, la condition qui lui est opposée par les services de la CNAV est satisfaite.

Au soutien de son recours, Monsieur X produit une attestation préfectorale qui établit qu'il a été muni :

- de cartes de séjour valables du 6 novembre 1997 au 4 novembre 2004 puis du 30 janvier 2006 au 29 janvier 2007 ;
- d'un récépissé valable du 26 janvier 2007 au 12 novembre 2010 ;
- de cartes de séjour valables du 19 mars 2010 au 18 mars 2012 ;
- d'une convocation valable du 26 janvier au 22 août 2012 ;
- d'un récépissé valable du 18 août 2012 au 14 février 2013 ;
- d'une carte de séjour valable du 15 novembre 2012 au 14 novembre 2013 ;
- d'une convocation valable du 17 décembre 2013 au 7 janvier 2014 ;
- de cartes de séjour valables du 7 janvier 2014 au 6 juillet 2016.

À la suite d'une nouvelle demande introduite en novembre 2016, Monsieur X s'est vu opposer un refus le 28 janvier 2017. La contestation qu'il a introduite contre cette décision a fait l'objet d'une réponse du service administratif qui confirme le refus au motif que la période d'antériorité du séjour sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler n'étant pas continue, la condition prévue à l'article L.816-1 du code de la sécurité sociale (CSS) n'est pas satisfaite.

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

Instruction

Par courrier du 12 février 2019, les services du Défenseur des droits ont sollicité auprès du directeur de la CNAV, le réexamen en droit de la situation de Monsieur X, en faisant valoir que des interruptions de courte durée, correspondant au temps nécessaire à l'examen d'une demande de renouvellement ou d'obtention d'un nouveau titre de séjour ne peuvent affecter la condition d'antériorité du séjour requise dans le cadre de l'ouverture des droits à l'ASPA.

En réponse, par courrier du 14 mars 2019, le directeur de la CNAV a rappelé qu'il était établi tant par le rapport du Défenseur des droits relatif aux droits fondamentaux des étrangers publié en mai 2016 que par celui de l'Inspection générale de l'administration consacré à l'accueil des étrangers par les préfetures et sous-préfetures de décembre 2014 que, dans les faits, les étrangers sollicitant la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour se voient parfois délivrer une attestation de dépôt ou une convocation en lieu et place du récépissé requis par la réglementation.

Le directeur de la CNAV a ainsi indiqué au Défenseur des droits rejoindre sa position l'invitant à prendre en compte ces documents comme justificatifs de la régularité du séjour sur des périodes non couvertes par un titre de séjour ou un récépissé.

Il a ainsi considéré que Monsieur X remplissait bien la condition d'antériorité du séjour à la date de sa demande et a invité ses services à réexaminer sa situation à compter de novembre 2016.

Le Défenseur des droits prend acte de l'issue favorable apportée par l'organisme aux difficultés rencontrées par Monsieur X.

Il constate cependant que cette solution trouve à s'appliquer plus largement, à l'ensemble des personnes se trouvant dans une situation comparable et devrait donc faire l'objet d'instructions à l'ensemble du réseau de la CNAV.

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 (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 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.

Depuis que cette prestation – communément appelée « minimum vieillesse » – existe, elle n'est soumise à cette condition dite d'antériorité de résidence ou de stage préalable que depuis 2007, d'abord pour une durée de cinq ans puis pour une durée de dix ans depuis 2011.

Cependant, les caisses du régime général d'assurance retraite n'ont mis en œuvre l'allongement de la période requise pour satisfaire cette condition, qu'à compter de la diffusion de la circulaire CNAV n°2018-6 du 7 mars 2018 ayant pour objet la condition de résidence et de régularité de séjour en matière d'ASPA et d'ASI.

En principe, la période d'antériorité de séjour sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler doit être continue pour permettre l'ouverture de droits à la prestation sollicitée. Cependant, il ressort de l'examen de la jurisprudence que certaines interruptions peuvent être constatées sans que le respect de la condition susmentionnée n'en soit affecté.

La Cour de cassation n'a jamais eu l'occasion de se prononcer sur l'incidence de périodes d'interruption sur le respect de la condition dite de stage préalable pour l'ASPA. Elle a en revanche rappelé à plusieurs reprises, s'agissant de la condition de régularité de séjour, que :

« Les titres de séjour délivrés par le représentant de l'État, fût-ce sur injonction des juridictions administratives, ne revêtent pas un caractère reconnaissant ».

Les deux conditions pour le bénéfice de l'ASPA – régularité du séjour et antériorité de résidence – étant différentes, cette jurisprudence ne trouve pas à s'appliquer lorsque la régularité du séjour du demandeur n'est pas, en tant que telle, contestée.

S'agissant de l'appréciation de la condition d'antériorité de résidence sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler, il convient, compte tenu de l'identité d'objet de l'ASPA et du revenu de solidarité active (RSA), de raisonner par analogie à la position adoptée par le Conseil d'État s'agissant de la condition d'antériorité de séjour régulier de cinq ans en matière de RSA.

Par décision du 22 octobre 2018 (n°413592), le Conseil d'État s'est prononcé sur l'incidence des périodes sans titre de séjour occasionnées par les délais de traitement des demandes de titre et de l'absence de remise de récépissés sur l'appréciation de la condition d'antériorité de séjour de cinq ans sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler. Le Conseil d'État considère que la période de cinq ans susvisée *« doit être continue »* mais que :

« Le respect de cette condition ne saurait toutefois être affecté en principe par une interruption correspondant à la durée nécessaire à l'examen d'une demande de renouvellement ou d'obtention d'un nouveau titre de séjour permettant l'exercice d'une activité professionnelle. »

Cette solution, qui ne contredit en rien l'absence de caractère reconnaissant de la délivrance d'un titre de séjour, peut être transposée en matière d'ASPA et ainsi, permettre de neutraliser les conséquences dommageables des difficultés très fréquemment rencontrées par les ressortissants étrangers pour obtenir un récépissé de demande de titre de séjour, lesquelles sont de plusieurs ordres.

Dans son rapport consacré aux droits fondamentaux des étrangers, publié en mai 2016, le Défenseur des droits dressait le constat de la remise fréquente d'une convocation en lieu et place du récépissé dont la délivrance est pourtant requise par les dispositions de l'article R.311-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Comme le souligne le directeur de la CNAV dans son courrier précité du 14 mars 2019, l'Inspection générale de l'administration, dans son rapport de décembre 2014 relatif à l'accueil des ressortissants étrangers par les préfectures et les sous-préfectures (n°14-124/14-073/01), dressait le même constat quant aux problèmes posés par la multiplication des documents provisoires remis par les préfectures, non prévus par les textes et notamment la délivrance, en lieu et place de récépissés, de convocations et attestations de dépôt.

En dépit de ce constat, aucune circulaire ou instruction interne à la CNAV n'invite les services de l'assurance retraite à tenir compte des documents provisoires délivrés par les préfectures, autres que le récépissé dans le cadre de l'appréciation de la condition d'antériorité de résidence sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler.

Par ailleurs, les ressortissants étrangers qui sollicitent le renouvellement de leur titre de séjour ou l'obtention d'un nouveau titre se trouvent fréquemment confrontés à des difficultés d'accès au guichet des préfectures.

Depuis plusieurs mois, le Défenseur des droits est ainsi saisi de nombreuses réclamations émanant de personnes étrangères qui rencontrent des difficultés importantes pour obtenir - en ligne - un rendez-vous en préfecture en vue de déposer une demande de titre de séjour ou de renouvellement. De nombreuses préfectures ont en effet choisi de subordonner le dépôt de ces demandes - et par conséquent, la remise d'un récépissé - à la prise d'un rendez-vous *via* une plateforme dédiée. Or, il ressort de ces réclamations que de nombreuses personnes se connectent à plusieurs reprises sur ces plateformes dédiées et constatent systématiquement qu'aucun rendez-vous n'est plus disponible.

Ainsi, les cas de demandeurs d'ASPA qui ne justifient ni d'un récépissé, ni d'un document provisoire remis par les services préfectoraux pour faire état de leurs démarches tendent à se multiplier.

Certes, la circulaire n°2019-13 du 14 mars 2019 relative à la condition de résidence et de régularité de séjour en matière d'ASPA et d'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) rappelle qu'en application de l'article L.311-4 du CESEDA, la durée de validité d'un titre de séjour est prorogée de trois mois en cas de renouvellement ultérieur. Il n'est cependant pas rare que la durée nécessaire au dépôt d'une demande de renouvellement ou de nouveau titre de séjour et d'examen de celle-ci excède largement les trois mois.

Dès lors, afin d'éviter que les demandeurs d'ASPA soient pénalisés en raison des difficultés qu'ils rencontrent à l'occasion de leur demande de titre de séjour ou de renouvellement, il convient de considérer qu'en l'absence de récépissé, toute preuve de démarches en vue du renouvellement ou de l'obtention d'un nouveau titre de séjour constitue un justificatif recevable pour neutraliser les interruptions pouvant affecter la période d'antériorité de résidence sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler.

Au vu de ce qui précède, le Défenseur des droits :

- Prend acte de la décision du directeur de la CNAV, faisant suite à l'intervention du Défenseur des droits, de réexaminer les droits à l'ASPA de Monsieur X à compter du mois de novembre 2016 ;

- Décide de recommander au directeur de la CNAV de modifier la circulaire n°2019-13 du 14 mars 2019 afin d'inviter ses services à considérer qu'en l'absence de récépissé permettant de justifier de la période d'interruption entre deux titres de séjour, les convocations en préfecture, attestations de dépôt de demande de titre ou tout autre preuve de démarches auprès des services préfectoraux en vue d'obtenir le renouvellement ou la délivrance d'un titre de séjour, doivent être regardées comme permettant de satisfaire la condition d'antériorité de séjour dans le cadre de l'ouverture des droits à l'ASPA.

Jacques TOUBON