

Paris, le 4 octobre 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-231

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 l'accord euro-méditerranéen du 26 février 1996 établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Saisi par le Comité pour la santé des exilés (COMEDE), d'une réclamation concernant le refus d'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) opposé par la caisse de mutualité sociale agricole (MSA) Y à Monsieur X, ressortissant marocain, au motif qu'il ne remplissait pas la condition d'antériorité de séjour de dix années sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler, requise par l'article L.816-1 du code de la sécurité sociale.

Prend acte de la décision du directeur de la MSA Y de réexaminer la situation de Monsieur X à la suite de l'intervention du Défenseur des droits, permettant ainsi au réclamant de percevoir le rappel des sommes qui lui étaient dues au titre de l'ASPA à compter du 1er octobre 2017 ;

Recommande à la directrice de la sécurité sociale de rappeler par voie d'instruction publique 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 opposable ni aux ressortissants marocains et tunisiens, ni aux ressortissants algériens et ce, quel que soit leur régime de rattachement.

Le Défenseur des droits demande 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

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

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative au refus d'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) opposé par la caisse de mutualité sociale agricole (MSA) Y à Monsieur X, au motif qu'il ne remplissait pas la condition d'antériorité de séjour de dix années sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler, requise par l'article L.816-1 du code de la sécurité sociale.

Faits

Monsieur X, ressortissant marocain, est titulaire d'une pension de vieillesse d'un montant mensuel de 320 euros, servie par la MSA. Il réside en France sous couvert d'une carte de séjour pluriannuelle portant la mention « vie privée et familiale » et autorisant son titulaire à travailler, valable jusqu'au 14 septembre 2019.

En octobre 2017, Monsieur X a sollicité le bénéfice de l'ASPA auprès de la caisse MSA Y. Sa demande a fait l'objet d'un refus notifié le 6 février 2018 au motif que :

« La durée de validité de [son] titre de séjour n'est pas au moins égale à dix ans ».

Monsieur X a contesté cette décision auprès de la commission de recours amiable (CRA) le 29 mars 2018, considérant que la condition d'antériorité de séjour en France qui lui était opposée est discriminatoire.

Sans réponse de la CRA en dépit de la relance adressée à la caisse, le 5 septembre 2018, par le Collectif d'éducateurs pour l'autonomie des retraités qui assure son accompagnement social, l'intéressé a sollicité l'intervention du Défenseur des droits.

Instruction

Par courrier du 26 avril 2019, le Défenseur des droits a adressé au directeur général de la MSA Y, une note récapitulant les éléments de fait et de droit sur lesquels il fondait son analyse et l'a invité à formuler toute observation qu'il jugerait utile de porter à sa connaissance.

Par courrier en réponse du 13 mai 2019, celui-ci a indiqué qu'au regard des éléments apportés par le Défenseur des droits, il a invité ses services à procéder au réexamen de la demande d'ASPA de Monsieur X, lequel a permis l'ouverture de ses droits et occasionné un rappel de prestations d'un montant de 9 625,73 € correspondant à la période du 1er octobre 2017 au 30 avril 2019.

Le Défenseur des droits prend acte de la décision du directeur général de la MSA Y.

Il constate néanmoins l'absence de consignes nationales et opposable à toutes les caisses pourvoyeuses d'ASPA, relatives à l'inopposabilité aux ressortissants marocains de la condition d'antériorité de séjour de dix années sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler prévue par l'article L.816-1 du code de la sécurité sociale.

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 l'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 à l'égard de ces ressortissants, une condition de séjour 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 séjour 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.

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 fondamentaux ¹.

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 de la MSA puisque, dans cette hypothèse, les intéressés peuvent se prévaloir de la qualité de travailleur.

En effet, l'article 65 de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part, en date du 26 février 1996 (ci-après, accord UE-Maroc), 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 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.

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 en vertu d'une jurisprudence constante de la Cour de cassation².

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 vieillesse³. En effet, dans un considérant invariablement repris dans ses décisions relatives

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

² Cass. Soc., 4 décembre 1997, n°95-16045

³ CJUE, 31 janvier 1991, Kziber, C-18/90 ; 3 octobre 1996 Hallouzi-Choho, C126/95

au champ d'application du principe de non-discrimination contenu dans les accords liant l'Union européenne à des États 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 ».

Ainsi, les ressortissants étrangers qui, à l'instar de Monsieur X, sont bénéficiaires d'une pension de retraite française, doivent être considérés comme bénéficiant de la qualité de travailleur au sens du droit de l'Union.

S'agissant du champ d'application *matériel*, 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* »⁴.

La jurisprudence de la CJUE invite 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 ».

L'ASPA, qui relève de cette catégorie de prestations, entre par conséquent dans le champ d'application de l'accord UE-Maroc⁵.

Il résulte de ce qui précède qu'en matière d'ASPA, les ressortissants marocains doivent être traités comme s'ils étaient ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, ce qui implique notamment l'exclusion de toute condition d'ancienneté de résidence ou d'antériorité de séjour⁶.

En conséquence, ces stipulations doivent conduire les caisses versant l'ASPA à écarter les dispositions litigieuses du code de la sécurité sociale et permettre le versement de l'ASPA au profit des ressortissants marocains résidant de manière stable et régulière en France.

A cet égard, il convient de noter que d'autres nationalités se sont vues exemptées de la condition d'antériorité de séjour par la jurisprudence puis par la pratique des caisses en application d'engagements internationaux conclus par la France.

Ainsi, par jugement du 15 juin 2018, le tribunal des affaires de sécurité sociale de Gap, suivant la position développée par le Défenseur des droits, a jugé que l'application de l'article L.816-1 du CSS devait être écartée à l'égard d'un ressortissant tunisien qui se prévalait des stipulations de l'accord UE-Tunisie, lequel comprend une clause d'égalité de traitement en matière de sécurité sociale rédigée dans des termes identiques à ceux de l'accord UE-Maroc.

⁴ CJUE, 5 avril 1995, Krid, C-103/94 ; Cass. Soc., 15 avril 1999, n°97-20641

⁵ CJUE, 22 avril 1993, Levatino, C-65/92

⁶ CJUE, 3 octobre 1996 Hallouzi-Choho, C-126/95 ; 17 avril 2007, El Youssefi, C-276/06

Antérieurement, s'agissant des Algériens, le Conseil d'État dans un arrêt du 9 novembre 2007⁷ relatif à l'application de la législation sur le revenu minimum d'insertion (RMI), a déduit de la clause d'égalité contenue dans 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'Évian) que les algériens en situation régulière ne pouvaient se voir appliquer des conditions qui ne sont pas applicables aux Français.

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'État, 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* ».

Constatant l'absence d'instruction similaires applicables aux affiliés algériens du régime agricole, le Défenseur des droits recommandait, par décision n°2018-284, au directeur général de la CCMSA de diffuser des instructions à l'ensemble des caisses du réseau de la MSA s'agissant de l'inopposabilité de la condition d'antériorité du séjour sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler à l'égard des algériens.

Le directeur de la CCMSA a suivi cette recommandation et étendu ses consignes à l'ensemble des nationalités exemptées. La lettre à toutes les caisses n° DR-2018-471 du 15 octobre 2018 rappelle ainsi que cette condition ne peut être opposée aux ressortissants d'États ayant conclu avec la France des engagements internationaux contenant une clause d'égalité et notamment aux ressortissants marocains et tunisiens.

Le Défenseur des droits n'a pas connaissance d'instructions similaires au sein des autres organismes amenés à verser l'ASPA, permettant de faire primer les engagements internationaux de la France sur les textes internes à l'égard des anciens travailleurs marocains. Ainsi, des différences de traitement en fonction leur régime de rattachement pourraient subsister.

Par conséquent, le Défenseur des droits :

Prend acte de la décision du directeur de la MSA Y de réexaminer la situation de Monsieur X à la suite de l'intervention du Défenseur des droits, lui permettant ainsi de percevoir le rappel des sommes qui lui étaient dues au titre de l'ASPA à compter du 1er octobre 2017 ;

Recommande à la directrice de la sécurité sociale de rappeler par voie d'instruction publique 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 opposable ni aux ressortissants marocains et tunisiens, ni aux ressortissants algériens et ce, quel que soit leur régime de rattachement.

Jacques TOUBON

⁷ CE, 9 novembre 2007, n° 279685