

## Délibération n° 2010-211 du 27 septembre 2010

### **Service public – Règlementation – Refus d’attribution du « minimum vieillesse »**

#### **Nationalité**

#### **Observations devant la juridiction**

*La haute autorité a été saisie d’une réclamation relative au rejet d’une demande d’attribution du « minimum vieillesse » fondé sur l’article L. 816-1 du code de la sécurité sociale qui établit, pour les seuls étrangers, une condition de résidence ininterrompue en France depuis cinq ans attestée par la possession d’une carte de résident ou d’un titre autorisant à travailler.*

*Le Collège de la haute autorité considère que la condition de résidence préalable opposée à la demande d’attribution et prévue par l’article L. 816-1 du code de la sécurité sociale est constitutive d’une discrimination fondée sur la nationalité, prohibée à la fois par la Convention européenne des droits de l’homme, le Pacte international sur les droits civils et politiques et la Convention n° 97 de l’OIT. Sur le fondement de l’article 13 de la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité, le Collège estime utile de formuler des observations en ce sens devant la juridiction saisie.*

Le Collège,

Vu la Constitution de 1958 et son préambule,

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme et des libertés fondamentales ainsi que son Protocole additionnel n° 1 ;

Vu la Convention n° 97 de l’Organisation internationale du travail sur les travailleurs migrants du 1<sup>er</sup> juillet 1949 ;

Vu le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) du 16 décembre 1966 ;

Vu le Code de l’action sociale et des familles ;

Vu le Code de la sécurité sociale ;

Vu la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l’égalité ;

Vu le décret n° 2005-215 du 4 mars 2005 relatif à la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l’égalité ;

Sur proposition de la Présidente :

La haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l’égalité a été saisie, par courrier du 23 mars 2009, d’une réclamation de Madame P, relative à la décision de refus de versement de l’allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) qui lui a été opposée, le

16 février 2009, par le Directeur de l'établissement public en charge de la gestion des régimes de retraite de B. Elle estime qu'il s'agit d'une discrimination fondée sur la nationalité.

Mme P, ressortissante camerounaise, née en 1939, réside en France de manière régulière et effective depuis le 5 octobre 2003, date à laquelle lui a été délivrée une autorisation provisoire de séjour.

Le 20 avril 2004, Mme P a sollicité le bénéfice de l'allocation spéciale vieillesse prévue à l'article L. 814-1 du code de la sécurité sociale (en vigueur à l'époque des faits) et de l'allocation supplémentaire vieillesse prévue quant à elle à l'article L. 815-2 du même code, prestations destinées à compléter les ressources des personnes âgées demeurant régulièrement en France et ne relevant pas d'un régime vieillesse.

Par une décision en date du 4 octobre 2004, l'établissement public en charge de la gestion des régimes de retraite a accordé à Mme P le bénéfice de l'allocation spéciale, avec une date d'effet fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2005.

Ayant la charge effective et permanente de sa fille, Mme N, de nationalité française, elle a sollicité, le 29 novembre 2007, la délivrance d'un titre de séjour, sur le fondement de l'article L 313-11-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Par un arrêté en date du 5 mai 2008, le préfet (...) a refusé de procéder au renouvellement du titre de séjour de Mme P et a délivré une obligation à quitter le territoire français dans le délai d'un mois.

Sur le fondement de cette décision, le directeur général de l'établissement public en charge de la gestion des régimes de retraite a décidé, le 23 juin 2008, d'annuler, à compter du 1<sup>er</sup> juin 2008, l'allocation de solidarité dont bénéficiait Mme P.

Par un jugement du 6 novembre 2008, le tribunal administratif de C a annulé l'arrêté du préfet (...) et enjoint l'autorité préfectorale à délivrer à la réclamante un titre de séjour portant la mention « vie privée et familiale » dans un délai de deux mois.

Après réexamen de la demande, et en dépit de la décision précitée, le préfet a délivré, le 5 décembre 2008, à Mme P un titre de séjour temporaire d'un an renouvelable portant la mention « visiteur ».

Saisi d'une demande d'exécution de la chose jugée, le tribunal administratif de C a, par un jugement du 16 mars 2010, confirmé l'injonction à délivrer une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » et prononcé une astreinte à l'encontre de l'autorité préfectorale.

Entre temps, par courrier du 6 janvier 2009, Mme P a sollicité le réexamen de ses droits au minimum vieillesse.

Par une décision en date du 16 février 2009, l'établissement public en charge de la gestion des régimes de retraite de B a rejeté sa demande au motif qu'au regard des dispositions de l'article L. 816-1 du code de la sécurité sociale, le titre de séjour dont elle disposait ne lui permettait pas de bénéficier de l'allocation demandée : « *depuis janvier 2006, les non nationaux peuvent prétendre à l'allocation de solidarité (ASPA) dans les mêmes conditions que les français s'ils*

*justifient de la régularité de leur résidence sur le territoire telle que définie par l'article L. 816-1 du code de la sécurité sociale. Ainsi, ils doivent fournir l'un des titres suivants : un titre de séjour de longue durée, tel qu'une carte de résident ou un titre conférant des droits équivalents, à défaut une carte de séjour temporaire d'un an, sous réserve : 1/ qu'elle justifie que le demandeur a satisfait sous ce régime à une résidence ininterrompue en France de 5 ans, 2/ et qu'elle autorise l'exercice d'une activité professionnelle.*

*Votre carte de séjour temporaire d'un an, avec mention 'visiteur', n'est pas à validité professionnelle et ne répond donc pas aux obligations de l'article L. 816-1 précité ; elle est de plus délivrée aux personnes qui attestent pouvoir vivre de leurs seules ressources ».*

Dans le cadre de l'enquête, l'établissement public en charge de la gestion des régimes de retraite a adressé, le 11 août 2009, à la haute autorité ses observations, soulignant qu'il se trouvait en situation de compétence liée et qu'il ne pouvait déroger au cadre légal d'exercice du mandat de gestion du service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées que lui a confié l'Etat.

Sur le fond, les étrangers sont admis au bénéfice de l'ASPA, l'article L. 815-1 du code de la sécurité sociale introduit par l'ordonnance n° 2004-605 du 24 juin 2004 disposant que « *toute personne justifiant d'une résidence stable et régulière sur le territoire métropolitain (...) et ayant atteint un âge minimum bénéficie d'une allocation de solidarité aux personnes âgées (...)* ».

Les dispositions de l'article L. 816-1 du même code, issues de l'article 76-III de la loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005, précisent toutefois que « *les allocations prévues dans ce titre sont ouvertes aux non nationaux dans les mêmes conditions que les Français, sous réserve qu'ils justifient de la régularité de leur séjour définie par les articles L. 262-9 et L. 262-9-1 du code de l'action sociale et de la famille* »<sup>1</sup>.

Les étrangers ne peuvent donc bénéficier de l'ASPA que s'ils satisfont à la condition de résidence sur le territoire national, et s'ils justifient de la régularité de leur installation en France, cette seconde condition étant appréciée au vu des titres de séjour visés par l'article L. 262-9 du Code de l'action sociale et des familles<sup>2</sup>.

Autrement dit, si l'article L. 815-1 du code de la sécurité sociale ne fixe aucune condition de nationalité pour le bénéfice de l'ASPA, l'article L. 816-1 établit quant à lui, pour les seuls étrangers, une condition de résidence ininterrompue en France depuis cinq ans attestée par la possession d'une carte de résident ou d'un titre autorisant à travailler.

Or, comme le Collège de la haute autorité l'a souligné dans sa délibération n° 2008-228 du 20 octobre 2008 relative au dispositif du revenu de solidarité active (RSA), puis dans ses délibérations n° 2009-308 du 7 septembre 2009 et 2009-348 du 5 octobre 2009 et 2010-184

---

<sup>1</sup> Les dispositions des articles L. 262-9 et L. 262-9-1 ont été abrogées par la loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juin 2009.

<sup>2</sup> Selon l'article L. 262-9, dans sa rédaction issue de la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006, « *Les étrangers titulaires de la carte de résident ou du titre de séjour prévu au cinquième alinéa de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, ou encore d'un titre de même durée que ce dernier et conférant des droits équivalents, sous réserve d'avoir satisfait sous ce régime aux conditions prévues au premier alinéa de l'article 14 de ladite ordonnance, ainsi que les étrangers titulaires d'un titre de séjour prévu par les traités ou accords internationaux et conférant des droits équivalents à ceux de la carte de résident, peuvent prétendre au revenu minimum d'insertion* ».

du 6 septembre 2010 concernant l'ASPA, à la suite desquelles les réclamants ont obtenu satisfaction devant les juridictions, la validité de cette condition doit être appréciée à la lumière de plusieurs instruments européens et internationaux.

En premier lieu, l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales stipule que 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* (16 septembre 1996), l'applicabilité de l'article 14 de la CEDH a été étendue aux prestations sociales : la Cour a en effet considéré que les prestations sociales constituaient un droit patrimonial, droit protégé par l'article 1<sup>er</sup> du protocole additionnel n°1, et que la condition de nationalité opposée à M. Gaygusuz violait le principe de non discrimination.

Ainsi, à défaut d'une « *justification objective et raisonnable* », la prestation ne peut être réservée aux nationaux sans violation de l'article 1<sup>er</sup> précité combiné avec l'article 14 de la Convention. Sur ce point, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence de la CEDH, une distinction est discriminatoire au sens de l'article 14 si elle « *manque de justification objective et raisonnable* », c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un « *but légitime* » ou s'il n'y a pas de « *rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé* ». Si la CEDH reconnaît que les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si, et dans quelle mesure, des différences entre des situations à d'autres égards comparables, justifient des distinctions de traitement, 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 1<sup>er</sup> du Protocole n°1 à cette Convention du 1<sup>er</sup> 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 l'origine nationale* » (Cass. soc., 14 janvier 1999, *DRASS Rhône-Alpes et CPAM Grenoble c/ Gokce*).

En l'espèce, les dispositions qui ont fondé la décision de refus opposée à Mme P fixent une condition de résidence en France « stable et régulière » et, pour les seuls étrangers non communautaires, une condition de séjour régulier, ce dernier s'appréciant à travers la possession d'une carte de résident ou d'un titre de séjour autorisant à travailler depuis au moins cinq ans.

Le Collège de la haute autorité estime qu'il convient de s'interroger sur la justification « objective et raisonnable » susceptible d'être apportée à ce stage préalable de 5 ans exigé des seuls étrangers.

Si le but de cette disposition est d'attester de la stabilité de l'installation en France des étrangers, obligation pesant sur tous les demandeurs, l'exigence de la possession depuis au moins cinq ans d'un titre autorisant à travailler n'apparaît pas proportionnée, en particulier au

regard de la seule condition de résidence en France « *stable et régulière* » exigée des demandeurs de nationalité française.

Comme le montre le cas de Mme P, qui au moment de sa demande bénéficiait d'une carte de séjour d'un an renouvelable portant la mention « visiteur » et d'une décision de justice enjoignant l'autorité préfectorale à lui délivrer une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale », cette disposition conduit à l'exclusion du dispositif de l'ASPA tous les étrangers titulaires d'un titre de séjour n'autorisant pas à travailler, mais également les étrangers disposant depuis moins de cinq ans d'un titre autorisant à travailler, en dépit de leur situation régulière sur le territoire national depuis plus de 5 ans (du fait d'autres titres).

Or, le Conseil d'Etat a jugé qu'en subordonnant à une condition de résidence régulière, le bénéfice, pour les étrangers, de l'affiliation à un régime obligatoire de sécurité sociale et aux prestations correspondantes, 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, et s'est fondé ainsi sur un critère rationnel et objectif en rapport avec les buts de la loi (CE., 6 novembre 2000, *GISTI*, req 204784).

Ainsi, si une différence de durée de résidence préalable peut être exigée dans le but d'attester le caractère stable et régulier de la résidence du demandeur de l'allocation, il apparaît en l'espèce que la durée de cinq ans, fixée par les articles L.816-1 du code de la sécurité sociale et L. 262-9 du code de l'action sociale et des familles, est manifestement disproportionnée au regard à la fois de l'objet de la mesure et de l'objet de la prestation dite « minimum vieillesse », prestation de sécurité sociale non contributive visant à l'assistance aux plus démunis.

Au vu de ces éléments, le Collège de la haute autorité estime que le fait de conditionner cette prestation à la possession depuis au moins cinq ans d'un titre de séjour autorisant à travailler, manque de justification objective et raisonnable et n'est pas conforme à l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme combiné avec l'article 1<sup>er</sup> du 1<sup>er</sup> protocole additionnel.

Par un jugement du 9 novembre 2009, le Tribunal des affaires de sécurité sociale de Paris, saisi le rejet d'une demande d'attribution de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), fondé sur l'article L. 816-1 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction issue de la loi du 19 décembre 2005 a jugé que : « *pour être admis au bénéfice d'une prestation de sécurité sociale non contributive, un ressortissant étranger non communautaire et un ressortissant français placés dans une même situation se voient soumis à deux exigences de durée différentes, cinq ans pour le premier, un an au plus pour le second ; que la seule différence objective est la nationalité du demandeur de l'allocation ; qu'une telle différence, au regard des allocations de sécurité sociale non contributives qui relèvent de l'aide sociale, ne paraît pas raisonnable dans la mesure où cette distinction manque l'objectif d'assistance aux plus démunis sur le territoire de la République qui sert de fondement à la loi en cette matière ; que cette durée de cinq ans n'est pas proportionnée dans la mesure où elle rend illusoire dans bien des cas l'obtention de cette aide par un étranger non communautaire dès lors que le séjour de ce dernier est le plus souvent provisoire ; qu'enfin aucune cause d'utilité publique ne peut venir justifier une différence de traitement de deux situations identiques fondées sur la seule nationalité des impétrants* ».

Ainsi, à l'instar de la haute autorité, le Tribunal des affaires de sécurité sociale de Paris a estimé que l'exigence d'une résidence préalable stable et régulière d'au moins cinq ans pour attribuer l'allocation de solidarité aux personnes âgées « *est nécessairement discriminatoire dans la mesure où elle n'est ni raisonnable, ni objective, ni même proportionnée, par rapport à la solution qui serait retenue pour un ressortissant français, à l'objectif d'aide aux plus démunis affiché par la loi* ».

Le Collège considère en deuxième lieu que cette conclusion vaut également au regard des stipulations du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) du 16 décembre 1966, entré en vigueur en France le 4 février 1981, dont les dispositions ont été reconnues d'applicabilité directe par les juridictions françaises (Cass. soc., 18 janvier 1989, *Sté générale de courtage d'assurance c/ Leguen*, n° 87-44 285 ; CE., ass., 23 novembre 1984, *Roujansky*, n° 60106).

En effet, l'article 2-1 de ce texte pose le principe de non discrimination dans l'application des droits garantis par le pacte au bénéfice de l'ensemble des individus relevant de la juridiction de l'Etat.

Selon l'article 26 du même texte, « *toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discriminations à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment (...) d'origine nationale (...) ou de toute autre situation* ».

Si ce principe d'égalité de traitement n'interdit pas de façon absolue d'opérer des différences de traitement entre nationaux et étrangers, il prohibe celles dépourvues de justification objective et raisonnable par rapport au but et aux effets de la mesure envisagée.

Pour être admis au bénéfice de l'ASPA, prestation non contributive, un ressortissant étranger non communautaire et un ressortissant français placés dans une même situation se voient soumis à deux exigences de durée différentes.

Ainsi qu'il l'a été relevé précédemment, si une différence de durée de résidence préalable peut être exigée dans le but d'attester le caractère stable et régulier de la résidence du demandeur de l'allocation, la durée de cinq ans, fixée par les articles L.816-1 du code de la sécurité sociale et L. 262-4 du code de l'action sociale et des familles, est manifestement disproportionnée au regard à la fois de l'objet de la mesure et de l'objet de la prestation dite « *minimum vieillesse* ».

Au vu de ces éléments, le Collège de la haute autorité estime que le fait de conditionner cette prestation à la possession depuis au moins cinq ans d'un titre de séjour autorisant à travailler, manque de justification objective et raisonnable.

De surcroît, l'article 6 de la Convention n° 97 de l'OIT (Organisation internationale du travail) sur les travailleurs migrants du 1<sup>er</sup> juillet 1949, pose le principe selon lequel « *tout Membre pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à appliquer, sans discrimination de nationalité (...) aux immigrants qui se trouvent légalement dans les limites de son territoire, un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui qu'il applique à ses propres ressortissants en ce qui concerne les matières suivantes : (...) la sécurité sociale (à savoir les dispositions légales relatives (...) à la vieillesse (...))*».

Cette convention, dont le Conseil d'Etat a reconnu l'applicabilité directe (CE, 23 avril 1997, *GISTI*), ayant été ratifiée à la fois par la France et par le Cameroun (le 3 septembre 1962), le Collège de la haute autorité considère que l'exigence d'un stage préalable de 5 ans, telle qu'elle a été opposée à Mme P pour justifier le rejet de sa demande, constitue une discrimination fondée sur la nationalité.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, le Collège de la haute autorité décide :

- que la condition de la possession depuis au moins cinq ans d'un titre autorisant à travailler opposée à Mme P, fixée par les articles L. 816-1 du code de la sécurité sociale et L. 262-9 du code de l'action sociale et des familles, est constitutive d'une discrimination fondée sur la nationalité, prohibée à la fois par la Convention européenne des droits de l'homme, le Pacte international sur les droits civils et politiques et la Convention n° 97 de l'OIT.
- de formuler des observations en ce sens devant le Tribunal des affaires de sécurité sociale de B saisi par Mme P, conformément à l'article 13 de la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité.

*La Présidente*

*Jeannette BOUGRAB*