

Délibération n° 2009-348 du 5 octobre 2009

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 de deux demandes d’attribution du « minimum vieillesse » fondés 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 aux demandes 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, la Convention n° 97 de l’OIT et la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004. 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 Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme ainsi que son Protocole additionnel n° 1 ;

Vu la Convention n° 97 de l’Organisation internationale du travail sur les travailleurs migrants du 1^{er} juillet 1949 ;

Vu le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) du 16 décembre 1966, entré en vigueur en France le 4 février 1981 ;

Vu la Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 ;

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 et notamment les articles 11 et 15 ;

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 du Président,

Décide :

Par courrier du 4 juin 2009, la haute autorité a été saisie d'une réclamation de Monsieur et Madame B, relative à la décision de refus de versement de l'allocation spéciale vieillesse et de l'allocation supplémentaire qui leur a été opposée, le 28 novembre 2008, par le Directeur de la Caisse des dépôts et consignations. Ils estiment qu'il s'agit d'une discrimination fondée sur la nationalité.

M. B, ressortissant arménien né en 1936, et Mme S épouse B, née en 1939, sont arrivés en France en août 2007, où ils ont demandé l'asile politique.

Par décision du 30 septembre 2008, ils ont été admis au bénéfice de la protection subsidiaire prévue par l'article L. 712-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Sur ce fondement, il leur a été délivré le titre de séjour et de travail prévu par la loi, d'une durée de un an renouvelable et portant la mention « vie privée et familiale ».

Ne disposant d'aucune ressource, ils ont sollicité le bénéfice de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), couramment appelée « minimum vieillesse ».

Par deux décisions en date du 28 novembre 2008, le Directeur de la Caisse des dépôts et consignations a opposé un refus à leur demande au motif qu'ils n'entraient dans aucune des situations prévues par l'article L. 816-1 du code de la sécurité sociale, à savoir, être titulaire d'un titre de séjour de résident (de 10 ans), de membre de famille d'un ressortissant communautaire, ou d'un titre de séjour mention « vie privée et familiale » avec 5 ans de résidence non interrompue en France.

Par courrier du 9 janvier 2009, les réclamants ont formé un recours gracieux contre cette décision.

Les décisions implicites de rejet sont intervenues le 13 mars 2009.

Le 4 juin 2009, les époux B ont saisi le Tribunal des affaires de sécurité sociale de la Haute-Vienne de ces refus de l'ASPA.

Les réclamants estiment que la condition de résidence de 5 ans exigée par l'article L. 816-1 du Code de la sécurité sociale, qui a fondé les décisions de refus d'allocation de l'ASPA, constitue une discrimination fondée sur la nationalité, prohibée par le droit international et conventionnel.

Dans le cadre de l'enquête à laquelle a procédé la haute autorité, la Caisse des dépôts et consignations a fait notamment valoir que « *si le dossier des époux B était reconnu comme ayant fait l'objet d'un traitement discriminatoire, il ne pourrait résulter que des termes mêmes de la loi dont mon établissement ne peut de sa propre autorité écarter les dispositions* ».

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* »¹.

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 familles².

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), la validité de cette condition dite de « stage préalable » doit être appréciée au regard de plusieurs instruments internationaux et communautaires.

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^{er} 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^{er} 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

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

² 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* ».

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^{er} du Protocole n°1 à cette Convention du 1^{er} 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 les décisions de refus opposées aux époux B 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 des époux B, qui au moment de leur demande bénéficiaient d'une carte de séjour d'un an renouvelable mention « vie privée et familiale », cette disposition conduit à exclure 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 bénéficiaire, 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).

Le Collège de la haute autorité estime ainsi que, contrairement à la condition de résidence régulière, la condition de résidence préalable, attestée par la possession d'un titre de séjour autorisant à travailler depuis au moins cinq ans et exigée des seuls étrangers non communautaires, 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^{er} du 1^{er} protocole additionnel.

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.

Compte tenu des éléments relevés ci-dessus, la condition de résidence préalable exigée des seuls étrangers non communautaires, manque de justification objective et raisonnable au regard de l'article 26 du Pacte international sur les droits civils et politiques.

De surcroît, l'article 6 de la Convention n° 97 de l'OIT (Organisation internationale du travail) sur les travailleurs migrants du 1^{er} 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 (...))* ».

L'égalité de traitement doit donc être assurée à toute personne présente sur le territoire d'un des Etats parties, nonobstant la durée de cette résidence.

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 l'Arménie (le 27 janvier 2006), le Collège de la haute autorité considère que l'exigence d'un stage préalable de 5 ans, telle qu'elle a été opposée aux époux B pour justifier le rejet de leur demande, constitue une discrimination fondée sur la nationalité.

En dernier lieu, l'article 28 de la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004³ prévoit que « *les Etats membres veillent à ce que les bénéficiaires du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire reçoivent, dans l'Etat membre ayant octroyé le statut, la*

³ Directive « concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts ».

même assistance sociale nécessaire que celle prévue pour les ressortissants de cet Etat membre ».

Sur le fondement de cette directive, la Commission départementale d'aide sociale du Rhône, par exemple, a jugé illégale l'exigence du stage préalable de 5 ans pour les étrangers bénéficiaires de la protection subsidiaire (16 décembre 2006, n°11368, *M. et Mme M.*).

Au regard des dispositions de cette directive et de la jurisprudence, la condition de stage ne saurait être opposée aux époux B, qui ont été admis au bénéfice de la protection subsidiaire, sauf à revêtir un caractère discriminatoire.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, le Collège de la haute autorité considère que la condition de résidence préalable opposée aux demandes d'attribution déposées par M. et Mme B 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, la Convention n° 97 de l'OIT et la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004.

Conformément à l'article 13 de la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité, le Collège autorise la haute autorité à formuler des observations en ce sens devant le Tribunal des affaires de sécurité sociale de la Haute-Vienne saisi par M. et Mme B.

Le Président

Louis SCHWEITZER