

Délibération n° 2009-308 du 7 septembre 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 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 Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme ainsi que son Protocole additionnel n° 1 ;

Vu la Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996 ;

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

Vu le Pacte international du 16 décembre 1966, entré en vigueur en France le 4 février 1981 ;

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 :

La haute autorité a été saisie d’une réclamation de Monsieur et Madame M, relative à la décision de refus de versement de l’allocation spéciale vieillesse et de l’allocation

supplémentaire qui leur a été opposé, le 16 janvier 2006, par le Directeur de la Caisse des dépôts et consignations. Ils estiment qu'il s'agit d'une discrimination fondée sur la nationalité.

Le 26 décembre 2005, M. M et son épouse, Mme M, tous deux ressortissants arméniens nés en 1936 et résidant sur le territoire français depuis le 9 janvier 2002, ont sollicité le bénéfice des allocations spéciales vieillesse et supplémentaire, prestations appelées couramment « minimum vieillesse » et remplacées depuis le 1^{er} janvier 2006 par l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

Par deux décisions respectivement en date du 9 janvier 2006, puis du 16 janvier suivant, le Directeur de la Caisse des dépôts a opposé un refus à leur demande au motif qu'ils n'ont « *pu produire les justificatifs de la régularité de [leur] séjour en France qui sont requis pour prétendre aux prestations non contributives* ».

Le courrier justificatif annexé à cet envoi précisait : « *veuillez trouver ci-joint la notification de rejet de vos demandes d'allocations spéciale et supplémentaire. En effet, pour pouvoir bénéficier de l'allocation spéciale vieillesse, il faut résider, à la date d'effet de la demande, depuis au moins 5 ans sur le territoire français. Or, vous êtes arrivés en France en 2002* ».

Le 3 novembre 2006, une nouvelle demande d'allocation a été adressée par Mme M à la Caisse des dépôts, qui a opposé un nouveau refus, par courrier du 22 novembre 2006, précisant : « *comme indiqué dans la notification du 16 janvier, vous devez justifier de cinq années préalables de résidence en France pour bénéficier des allocations sollicitées. Votre carte de séjour temporaire 'vie privée et familiale' fixe la date de votre entrée en France en janvier 2002. Votre 2^{ème} demande sera donc étudiée à compter de janvier 2007* ».

Bien que M. et Mme M aient finalement bénéficié d'une décision d'attribution à compter du 1^{er} février 2007, Maître P, leur avocate, a contesté devant le Tribunal des affaires de sécurité sociale de Paris la décision de rejet qui a été opposée à la demande de Mme M le 16 janvier 2006, alors qu'elle bénéficiait d'une carte de séjour d'un an mention « vie privée et familiale » depuis le 17 octobre 2005.

La réclamante estime que la condition de résidence de 5 ans exigée par l'article L. 816-1 du Code de la sécurité sociale, qui a fondé la décision 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, la Caisse des dépôts et consignations a fait valoir que s'il était établi que « *le dossier des époux M a fait l'objet d'un traitement discriminatoire, il ne peut être que le fait de la loi dont [la Caisse] (...) ne peut de sa propre autorité écarter les dispositions* ».

La Caisse a également souligné qu'un étranger titulaire d'une carte de séjour temporaire se trouve dans une situation différente de celle d'un résident français ou d'un résident étranger de longue durée, lesquels satisfont aux « *conditions posées par le législateur pour le versement de cette prestation sociale non contributive* ».

Elle a également précisé que la différence de traitement est appropriée et justifiée de manière objective et raisonnable.

Il convient d'abord de noter que le litige est circonscrit à la période allant de décembre 2005 à janvier 2007, date à laquelle un refus a été opposé à la demande de Mme M au motif qu'elle ne pouvait justifier de la régularité de sa résidence en France depuis 5 ans et alors qu'elle était titulaire, depuis le 17 octobre 2005, d'une carte de séjour d'un an mention « vie privée et familiale ».

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 néanmoins, 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 des droits de l'homme 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.

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* ».

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 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 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 la décision de refus opposée à Mme M 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 M, qui au moment de sa demande bénéficiait d'une carte de séjour d'un an mention « vie privée et familiale », cette disposition conduit à 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).

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.

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 pacte 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 pacte, « *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.

En dernier lieu, 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 à Mme M 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 considère que la condition de résidence préalable opposée à la demande d'attribution déposée par Mme M 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 le Tribunal des affaires de sécurité sociale de Paris saisi par Mme M.

Le Président

Louis SCHWEITZER