

Délibération n° 2010-174 du 6 septembre 2010

Service public – Règlementation – Refus d’attribution du « minimum vieillesse » - Nationalité – Recommandations

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 exige des seuls étrangers non communautaires la possession depuis plus de cinq ans d’un titre de séjour 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. Le Collège décide de porter à la connaissance du ministre (...) la présente délibération.

Le Collège,

Vu la Constitution 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^{er} 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 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 de la Présidente :

La haute autorité a été saisie, par courrier du 28 novembre 2009, d’une réclamation de Monsieur T relative à la décision de refus de versement de l’allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), dite « minimum vieillesse » qui lui a été opposée, le 27 août 2009,

par le Directeur de l'établissement public en charge de la gestion des régimes de retraite. Il estime qu'il s'agit d'une discrimination fondée sur la nationalité.

Monsieur T, né en 1942 et de nationalité camerounaise, est arrivé en France le 20 mai 2006.

Il lui a été délivré un titre de séjour et de travail d'une durée de un an renouvelable et portant la mention « vie privée et familiale ».

Ne disposant d'aucune ressource, il a sollicité le bénéfice de l'ASPA.

Par une décision en date du 27 août 2009, l'établissement public en charge de la gestion des régimes de retraite qui gère les régimes de retraite a opposé un refus à sa demande au motif qu'il n'entrait 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 cinq ans de résidence non interrompue en France.

Par courrier du 8 octobre 2009, le réclamant a formé un recours gracieux contre cette décision.

Par un courrier du 5 novembre 2009, le recours gracieux de Monsieur T a été rejeté au motif que, selon les dispositions de l'article L. 816-1 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue de la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion, « *pour prétendre à l'ASPA et conformément à l'article L. 262-4 du CASF [code de l'action sociale et des familles], les non nationaux doivent être titulaires, depuis au moins cinq ans d'un titre de séjour autorisant à travailler. Vous devez justifier de 5 années de résidence ininterrompue sous ce régime, pour répondre à l'obligation fixée par l'article L. 262-4 du CASF. Votre titre de séjour établit une date d'entrée en France au 20 mai 2006. Vous ne répondez donc pas à la condition de résidence régulière, fixée par les articles L. 816-1 et L. 262-4 précités pour bénéficier de l'ASPA* ».

Monsieur T a alors introduit un recours en annulation de ces décisions devant le Tribunal des affaires de sécurité sociale de H.

Estimant que la condition de résidence de 5 ans exigée par l'article L. 816-1 du Code de la sécurité sociale, qui a fondée la décision de refus d'allocation de l'ASPA, constitue une discrimination fondée sur la nationalité, prohibée par le droit international et conventionnel, il a également saisi la haute autorité afin qu'elle présente ses observations devant la juridiction saisie.

Le 25 mars 2010, un courrier d'instruction a été adressé à l'établissement public en charge de la gestion des régimes de retraite qui, en réponse, a adressé à la haute autorité des 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 lu 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, dont la nouvelle rédaction est issue de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion, prévoient toutefois que, peuvent bénéficier des prestations les « *personnes de nationalité étrangère sous réserve qu'elles répondent aux conditions prévues 'au 2° de l'article L. 262-4 du code de l'action sociale et des familles et à l'article L. 262-6 du même code'* ».

Ainsi, bien que l'article L. 815-1 du code de la sécurité sociale ne fixe aucune condition de nationalité pour la reconnaissance du droit à l'ASPA, l'article 11 de la loi du 1^{er} décembre 2008 établit pour les seuls étrangers non communautaires, qui doivent satisfaire à la condition de résidence sur le territoire national, une condition spécifique, définie à l'article L. 262-4 du code de l'action sociale et des familles : justifier de la possession « *depuis au moins cinq ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler* »¹.

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 par lesquelles 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^{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 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.

¹ Aux termes de l'article L. 262-4 précité, « *cette condition n'est pas applicable : a) aux réfugiés, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux apatrides et aux étrangers titulaires de la carte de résident ou d'un titre de séjour prévu par les traités et accords internationaux et conférant des droits équivalents (...)* ».

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 Monsieur T exigent pour les seuls étrangers non communautaires, au-delà de la condition de résidence en France « stable et régulière », la possession depuis au moins cinq ans d'un titre de séjour autorisant à travailler.

Le Collège de la haute autorité estime qu'il convient de s'interroger sur la justification « objective et raisonnable » susceptible d'être apportée à cette condition exigée des seuls étrangers non communautaires.

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 Monsieur T, qui au moment de sa demande bénéficiait d'une carte de séjour temporaire d'un an mention « vie privée et familiale » l'autorisant à travailler, 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).

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. 262-4 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 », 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^{er} du 1^{er} 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 2005² 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.

² Qui établissait, 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.

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.

Enfin, 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 (...))* ».

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 cinq années de résidence ininterrompue attestée par la possession depuis au moins cinq ans d'un titre de séjour autorisant à travailler, telle qu'elle a été opposée à Monsieur T 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 exigeant la possession depuis au moins cinq ans d'un titre de séjour autorisant à travailler, définie à l'article L. 262-4 du code de l'action sociale et des familles et prévue par l'article L. 816-1 du code de la sécurité sociale, condition opposée à la demande d'attribution déposée par Monsieur T, 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 porter à la connaissance du ministre du (...) la présente délibération.

La Présidente

Jeannette BOUGRAB