

Paris, le 20 mai 2020

Décision du Défenseur des droits n°2020-107

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 17 juin 1995 établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République tunisienne, d'autre part ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Saisi par Monsieur X qui conteste le refus opposé par la caisse d'assurance retraite et santé au travail (CARSAT) Y à sa demande d'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), au motif qu'il n'est pas titulaire depuis au moins 10 ans d'un titre de séjour l'autorisant à travailler,

Prend acte de la décision du directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) de réexaminer la situation de Monsieur X à la suite de l'intervention du Défenseur des droits et demande à être tenu informé du versement des sommes dues à l'intéressé ;

Décide de recommander au directeur de la CNAV de modifier la circulaire n°2019-13 du 14 mars 2019 afin de rappeler à ses services 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 pas opposable aux ressortissants marocains, tunisiens et algériens.

Le Défenseur des droits demande au directeur de la CNAV 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

Faits

Monsieur X a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation relative au refus d'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) opposé par les services de la caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) Y, le 11 septembre 2018.

Il indique avoir travaillé en France de 1971 à 1991 avant de regagné la Tunisie, État dont il est ressortissant. Il perçoit une pension de retraite servie par la CARSAT depuis 2007.

Monsieur X est de nouveau entré en France en 2017 et est titulaire d'une carte de résident l'autorisant à travailler.

La décision litigieuse est fondée sur la circonstance que le réclamant n'est pas titulaire depuis au moins 10 ans, au moment de sa demande, d'un titre de séjour l'autorisant à travailler, condition prévue à l'article L.816-1 du code de la sécurité sociale.

À la suite de ce refus, Monsieur X a formé un recours auprès de la commission de recours amiable (CRA).

C'est dans ces conditions qu'il a sollicité l'intervention du Défenseur des droits.

Instruction

Par courriers des 21 octobre et 16 décembre 2019, le Défenseur des droits a fait part de ses observations auprès de la CARSAT, dont une copie a été transmise à la Caisse nationale de l'assurance vieillesse (CNAV) le même jour, et l'a invitée à présenter sa position.

Par courrier en réponse du 9 mars 2020, le directeur de la CNAV a indiqué avoir pris l'attache de la direction de la sécurité sociale auprès du ministère des Solidarités et de la Santé afin de connaître ses instructions sur la question.

Il précise que celle-ci a confirmé la dérogation énoncée par la caisse centrale de la mutualité agricole (CCMSA) dans son instruction DR-2018-471 du 15 octobre 2018, qui bénéficie notamment aux ressortissants tunisiens.

Il considère qu'en application de l'accord euro-méditerranéen conclu avec la Tunisie et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), il ne peut être exigé de Monsieur X qu'il justifie de dix ans de séjour préalable sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler pour bénéficier de l'ASPA.

Le Défenseur des droits prend acte de l'issue favorable apportée par l'organisme aux difficultés rencontrées par Monsieur X.

Il constate néanmoins l'absence de consignes nationales et opposable à toutes les caisses pourvoyeuses d'ASPA, relatives à l'inopposabilité aux ressortissants tunisiens 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. Ainsi que développé ultérieurement, cette condition n'est plus opposable aux Algériens depuis 2014.

Par une décision du 4 mai 2016, la deuxième chambre civile de la Cour de cassation a cependant estimé, s'agissant des ressortissants autres qu'Algériens, et lorsque l'ASPA est 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 fondamentaux¹.

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 d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) ou par la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) pour l'Île-de-France puisque, dans ces hypothèses, les intéressés peuvent se prévaloir de la qualité de travailleur.

En effet, l'article 65 de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République tunisienne, d'autre part, en date du 17 juin 1995 (ci-après, accord UE-Tunisie), 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 selon une jurisprudence constante de la Cour de cassation².

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

² Cass. Soc., 17 octobre 1996, n°95-14748

S'agissant de leur 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.

Bénéficiaire 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 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 ».

En l'espèce, Monsieur X étant bénéficiaire d'une pension de retraite française, il doit être regardé comme bénéficiant de la qualité de travailleur au sens du droit de l'Union.

S'agissant du champ d'application *matériel* de ces stipulations, 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 effectivement 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.

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 en effet 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-Tunisie⁵.

C'est ce que la Cour de cassation a très récemment confirmé dans un arrêt du 23 janvier 2020, en considérant :

« qu'il se déduit de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qu'une prestation du type de l'allocation de solidarité aux personnes âgées, qui a pour objet de garantir un minimum de moyens d'existence aux personnes âgées dont les ressources sont inférieures à un certain plafond, relève du domaine de la sécurité sociale au sens de l'article 65, paragraphe 1, deuxième alinéa, de l'accord d'association susvisé, même si la prestation en cause possède également les caractéristiques d'une mesure d'assistance sociale »⁶.

³ Pour des exemples relatifs aux champs d'application des accords UE-Maroc et UE-Algérie, similaires à l'accord UE-Tunisie : CJUE, 31 janvier 1991, Kziber, C-18/90 ; 3 octobre 1996 Hallouzi-Choho, C126/95 ; 5 avril 1995, Krid, C-103/94 ; 15 janvier 1998, Babahenini, C-113/97

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 Cass. Civ. 2^{ème}, 23 janvier 2020, n°19-10087

Antérieurement, par un 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.

Il résulte de ce qui précède qu'en matière d'ASPA, les ressortissants tunisiens 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 séjour⁷.

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 tunisiens résidant de manière stable et régulière en France.

À 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.

Antérieurement, s'agissant des Algériens, le Conseil d'État dans un arrêt du 9 novembre 2007⁸ 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 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 similaire applicable 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.

Se conformant à cette recommandation, le directeur de la CCMSA suivait cette recommandation et étendait 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 des États ayant conclu avec la France des engagement

⁷ CJUE, 3 octobre 1996 Hallouzi-Choho, C-126/95 ; 17 avril 2007, El Yousfi, C-276/06

⁸ CE, 9 novembre 2007, n° 279685

internationaux contenant une clause d'égalité et notamment aux ressortissants algériens, marocains et tunisiens⁹.

Le Défenseur des droits n'a pas connaissance d'instructions similaires émises par la CNAV, 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 du régime de rattachement pourraient subsister, comme en témoigne la situation dans laquelle Monsieur X s'est trouvé placé avant l'intervention du Défenseur des droits.

C'est pourquoi le Défenseur des droits :

- Prend acte de la décision du directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), de réexaminer la situation de Monsieur X à la suite de l'intervention du Défenseur des droits et demande à être tenu informé du versement des sommes dues à l'intéressé ;
- Recommande au directeur de la CNAV de modifier la circulaire n°2019-13 du 14 mars 2019 afin de rappeler à ses services 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 tunisiens et marocains, ni aux ressortissants algériens.

Jacques TOUBON

⁹ L'instruction CCMSA n° DR-2018-471 du 15 octobre 2018 vise les ressortissants de l'Algérie, ainsi que certaines catégories de ressortissants du Maroc et de la Tunisie mais également du Gabon, de la Turquie, d'Israël, du Bénin, du Cap-Vert, du Congo, de Madagascar, du Mali, du Sénégal et du Togo