
Décision du Défenseur des droits n°2020-249

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 la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et le premier Protocole additionnel ;

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 ;

Saisie par Monsieur X d'une réclamation relative au refus opposé par la caisse d'assurance retraite et santé au travail (CARSAT) de 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 ;

Décide de présenter les observations suivantes devant la chambre sociale de la cour d'appel de Z.

Claire HÉDON

Observations présentées devant la cour d'appel de Z en application de l'article 33 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) qui lui a été opposé par les services de la caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) de Y le 16 janvier 2016.

Monsieur X indique avoir travaillé en France de 1971 à 1987 puis avoir regagné son pays d'origine, la Tunisie, dont il est ressortissant. Il précise avoir fait valoir ses droits à la retraite et perçoit une pension de base versée par la CARSAT s'élevant à 150,59 € ainsi qu'une pension de retraite complémentaire à hauteur de 154,01 € par trimestre.

L'intéressé est de nouveau entré en France en mai 2014. Il a obtenu plusieurs autorisations provisoires de séjour avant de se voir délivrer, le 10 avril 2017, une carte pluriannuelle portant la mention « vie privée et familiale » n'autorisant pas son titulaire à travailler.

C'est dans ces conditions que Monsieur X a sollicité le bénéfice de l'ASPA auprès de la caisse. S'agissant des anciens travailleurs bénéficiaires d'une pension de retraite, l'ASPA est en effet gérée par les CARSAT, la Mutualité sociale agricole assurant quant à elle le versement à l'égard des demandeurs qui ne peuvent se prévaloir d'aucune pension de vieillesse contributive¹.

A la suite du refus opposé par la caisse, Monsieur X a formé un recours auprès de la commission de recours amiable (CRA) le 12 février 2016, puis a contesté la décision de rejet de la caisse devant le Tribunal des Affaires de sécurité sociale (TASS) de W.

Instruction

Par courrier du 22 décembre 2016, le Défenseur des droits a fait part de ses observations auprès de la CARSAT de Y et l'a invitée à présenter sa position.

Ce courrier est resté sans réponse. Néanmoins, dans sa décision en date du 25 juillet 2017, la CRA rejetant le recours formé par Monsieur X, a répondu à l'ensemble des arguments développés par le Défenseur des droits.

Par décision n° 2017-322, le Défenseur des droits a décidé de présenter des observations auprès du TASS saisi du litige.

Suivant la position développée par le Défenseur des droits et considérant que l'application de l'article L.816-1 du CSS devait être écartée car elle constituait une discrimination, le TASS a fait droit à la demande du réclamant par jugement du 15 juin 2018.

La CARSAT de Y a interjeté appel de ce jugement.

¹ Jusqu'au 1^{er} janvier 2020, le versement de l'ASPA aux personnes qui ne relèvent pas du système d'assurance vieillesse français était assuré par la Caisse des dépôts et consignation (CDC).

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 un âge minimum bénéficient, sous réserve que leurs ressources n'atteignent pas le plafond de ressources fixé par décret, d'une allocation de solidarité aux personnes âgées.

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 résidence ininterrompue en France depuis 10 ans, attestée par la possession de titres de séjour autorisant à travailler.

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.

Aux termes de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, 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* du 16 septembre 1996, l'applicabilité de l'article 14 de la CEDH a été étendue aux prestations sociales : la Cour européenne des droits de l'Homme a en effet considéré que les prestations sociales constituaient un droit patrimonial, protégé comme tel par l'article 1er du protocole additionnel n° 1, et que la condition de nationalité opposée au requérant violait le principe de non-discrimination.

Il convient de préciser que la décision de la Cour de cassation en date du 10 mai 2012² - citée par la CRA dans sa décision et qui précise que « *l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme n'interdit pas aux États contractants de maintenir une différence de traitement entre les personnes placées dans une situation analogue si ces mesures reposent sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec les buts de la loi* » - est intervenue dans un contexte contentieux tout autre.

En effet, la Cour se prononçait alors sur le fait de subordonner à la production d'un justificatif de la régularité du séjour le bénéfice d'une pension de réversion demandée par une veuve de nationalité algérienne résidant en France. S'agissant de la situation de Monsieur X, ce n'est pas la condition de régularité du séjour qui est contestée mais celle d'antériorité de séjour.

Bien évidemment, il ne s'agit pas en l'espèce d'une prestation réservée aux nationaux : en plus d'être contraire au droit international, ce serait contraire au droit constitutionnel. Il n'empêche que subordonner une telle prestation à une présence légale de 10 ans au regard de titres de séjour autorisant à travailler interdit à un grand nombre d'étrangers de la percevoir.

Or, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), une prestation sociale ne peut être réservée aux nationaux - ou subordonnée pour les étrangers à des conditions très restrictives - sans violation de l'article 1er précité combiné avec l'article 14 de la Convention que si elle est justifiée objectivement et raisonnablement, c'est-à-dire si elle poursuit un « *but légitime* » et si les moyens employés pour parvenir à ce but sont proportionnés. Si la CEDH reconnaît que les États contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation en la matière, seules des considérations très fortes peuvent l'amener à estimer compatible avec la Convention, une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité.

² Cass. civ. 2^{ème}, 10 mai 2012, n°11-11545.

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 1er du Protocole n° 1 à cette Convention du 1er mars 1952, tels qu'interprétés par la CEDH, directement applicables à toute personne relevant de la juridiction des États 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* »³. Cette prestation est l'une de celles à laquelle l'ASPA s'est substituée.

En l'espèce, les dispositions qui ont fondé la décision de refus opposée à Monsieur X exigent des seuls étrangers non européens, au-delà de la condition de résidence en France « stable et régulière », la possession depuis au moins dix ans d'un titre de séjour autorisant à travailler.

Il convient de relever que le seul but légitime d'une telle condition est d'attester de la régularité et de la stabilité de l'installation en France des demandeurs de la prestation : le Conseil d'État a en effet jugé qu'en subordonnant pour les étrangers, le bénéfice de l'affiliation à un régime obligatoire de sécurité sociale et des prestations correspondantes à une seule condition de résidence régulière, 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, se fondant ainsi sur un critère rationnel et objectif en rapport avec les buts de la loi⁴.

Il résulte de cette jurisprudence que les considérations touchant à la maîtrise des flux migratoires ou des dépenses sociales ne sauraient justifier une différence de traitement.

En outre, à supposer même que cette condition de stage préalable opposable aux seuls étrangers non européens poursuive un objectif légitime de contrôle de la résidence « stable et régulière », elle n'apparaît pas proportionnée au regard de l'objet de cette prestation de sécurité sociale non contributive visant à l'assistance aux personnes âgées les plus démunies.

Pour cette raison, le Défenseur des droits a recommandé, à plusieurs reprises, la suppression de cette exigence.

Par une décision du 4 mai 2016, la deuxième chambre civile de la Cour de cassation a cependant estimé, s'agissant de l'ASPA servie par la Caisse des dépôts et consignations aux personnes ne disposant pas de la qualité d'ancien travailleur – c'est-à-dire 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 fondamentaux⁵.

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.

Or, 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,

³ Cass. soc., 14 janvier 1999, DRASS Rhône-Alpes et CPAM Grenoble c/ Gokce.

⁴ CE., 6 novembre 2000, GISTI, req. 204784.

⁵ Cass. Civ. 2^{ème}, 4 mai 2016, pourvoi n° 15-18957.

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.

Il convient de préciser que 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 cassation⁶.

S'agissant du 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.

Bénéficient donc 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 vieillesse⁷. 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, la CRA de la CARSAT de Y considère que :

« les dispositions de l'accord UE-TUNISIE invoqué ne concerne que les prestations de vieillesse à caractère contributif. L'ASPA étant une prestation à caractère non contributif, elle ne saurait entrer dans le champ d'application matérielle de l'accord précité (cf article 65) ». Elle ajoute que « du point de vue du droit européen, le règlement européen 883/2004 qui coordonne les règles de sécurité sociale des États membres de l'UE reprend le principe des prestations spéciales en espèce à caractère non contributif en précisant dans son article 70 la définition d'une telle prestation ».

Or, 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, comme incluant les « prestations spéciales en espèce à caractère non contributif »⁸.

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.

En effet, 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 expressément que « (...) 3. Le présent règlement s'applique également aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif visées à l'article 70 », catégorie dont relève l'ASPA.

⁶ Cass. Soc., 17 octobre 1996, n° 95-14748.

⁷ 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.

⁸ CJUE, 5 avril 1995, Krid, C-103/94 ; Cass. Soc., 15 avril 1999, n° 97-20641.

L'ASPA entre par conséquent dans le champ d'application de l'accord UE-Tunisie⁹.

C'est ce que la Cour de cassation a 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 »*¹⁰.

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'inopposabilité de toute condition d'ancienneté de résidence ou d'antériorité de séjour¹¹.

En conséquence, contrairement à ce que soutient la caisse dans ses conclusions en appel, ces stipulations auraient bien dû conduire, ainsi que l'a jugé le TASS en première instance, à écarter les dispositions litigieuses du code de la sécurité sociale et permettre le versement de l'ASPA au profit de Monsieur X, qui réside 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 2007¹² 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 en précisant 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

⁹ CJUE, 22 avril 1993, Levatino, C-65/92.

¹⁰ Cass. Civ. 2^{ème}, 23 janvier 2020, n° 19-10087.

¹¹ CJUE, 3 octobre 1996 Hallouzi-Choho, C126/95 ; 17 avril 2007, El Yousfi, C-276/06.

¹² CE, 9 novembre 2007, n° 279685.

de l'inopposabilité aux Algériens de la condition d'antériorité du séjour sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler.

Se conformant à cette recommandation et en application de la lettre ministérielle de la direction de la sécurité sociale n° D-18-016446 du 7 août 2018, le directeur de la CCMSA décidait en outre d'étendre ses consignes à d'autres nationalités. La lettre à toutes les caisses n° DR-2018-471 du 15 octobre 2018 rappelle ainsi que la condition d'antériorité de séjour ne peut être opposée à l'ensemble des ressortissants des États ayant conclu avec la France des engagements internationaux contenant une clause d'égalité de traitement en matière de sécurité sociale, et notamment aux ressortissants algériens, marocains et tunisiens¹³.

Le Défenseur des droits n'a pas connaissance d'instructions similaires émises par la CNAV, rappelant le primat des engagements internationaux de la France sur les textes internes, notamment pour les anciens travailleurs tunisiens. Il en résulte des différences de traitement en fonction du régime de rattachement, comme en témoigne la situation dans laquelle Monsieur X se trouve placé.

Face à ce constat, le Défenseur des droits, par décision n° 2020-107, a recommandé 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 de certains États, et notamment aux Tunisiens.

Par courrier du 20 septembre 2020, en réponse à cette recommandation, le directeur de la CNAV a indiqué qu'une nouvelle circulaire, devant faire l'objet d'une prochaine diffusion, mentionnerait explicitement les différentes dérogations à la condition litigieuse et notamment, celle dont bénéficient les ressortissants tunisiens.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que la condition de 10 années de séjour en France sous couvert d'un titre de séjour autorisant à travailler n'est pas opposable à Monsieur X, comme l'a reconnu le TASS de W dans son jugement du 15 juin 2018 contesté par la CARSAT. Il ressort par ailleurs des instructions successives menées par les services du Défenseur des droits en matière d'ASPA, que cette position est désormais partagée par la direction de la sécurité sociale et la CNAV.

Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation du Tribunal des Affaires de Sécurité Sociale de W.

Claire HÉDON

¹³ 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