

La découverte des questions de protection sociale

Patrick Mony
Ancien directeur du Gisti

Le Gisti, dès l'origine, s'est senti concerné par ce qui faisait le quotidien de la vie des immigrés. C'est la raison pour laquelle il a apporté son soutien, comme l'a rappelé Assane Ba, à la lutte des foyers¹. C'est aussi ce qui l'a conduit à prendre en charge les questions de protection sociale. Son intervention dans ce champ complexe était notamment dictée par le constat des nombreuses discriminations dont les étrangers étaient ici victimes.

Il faut souligner le rôle qu'ont joué, dans cette prise de conscience du Gisti, les travailleurs sociaux membres de l'association, et plus particulièrement une assistante sociale du SSAE (Service social d'aide aux émigrants), Madeline Babinet. Ils étaient en effet confrontés à des pratiques illégales, comme la remise en cause des prestations familiales et du droit à la formation pour les demandeurs d'asile, en violation de la convention de Genève, ou la remise en cause du droit à l'assurance-maladie pour les ayants droit sans titre de séjour, notamment les membres de famille venus hors regroupement familial. Les premiers recours engagés par le Gisti en matière de protection sociale l'ont été sur la base des informations apportées par les travailleurs sociaux. Ils ont débouché, à l'époque, sur la reconnaissance de ces droits que l'administration déniait aux étrangers.

C'est très tôt, également, que le Gisti a été amené à se pencher sur les discriminations frappant les étrangers handicapés. Un ancien porte-parole du comité de coordination des foyers, lui-même handicapé et sans ressources, avait décidé de regrouper des immigrés handicapés comme lui à qui on refusait l'allocation adulte handicapé (AAH) et le droit aux différentes prestations non contributives versées aux invalides et aux retraités. C'est sur cette base qu'il a créé le CATRED (Collectif des accidentés du travail retraités pour l'égalité des droits), afin de dénoncer cette

1. V. sa contribution *supra*, p. 35.

discrimination fondée sur la nationalité, instaurée en violation des conventions internationales ratifiées par la France.

Concernant ces conventions, c'est grâce à un des responsables du secteur immigration de la CGT – qui a été à l'origine de l'arrêt *Pinna* rendu par la Cour de justice des Communautés européennes, en 1986² –, que le Gisti a découvert l'importance du droit international en matière de protection sociale – conventions de l'OIT, accords CEE-pays tiers, notamment avec l'Algérie, conventions bilatérales de sécurité sociale – à une époque où ces textes étaient encore pratiquement inconnus de la plupart des juristes et des militants. Même au sein du Gisti, quand j'ai évoqué pour la première fois l'existence des accords CEE-pays tiers, je me suis entendu répondre que, certes, ils étaient très intéressants, mais qu'en l'absence de textes d'application ils n'étaient pas applicables (on l'a même écrit dans l'une de nos brochures...).

Ils étaient *a fortiori* ignorés de l'administration. Il me faut ici rappeler cette anecdote significative et presque surréaliste. La première fois que j'ai fait pour une Algérienne une demande d'allocation adultes handicapés, j'ai invoqué la convention franco-algérienne, l'accord CEE-Algérie et la Convention 118 de l'OIT sur l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale (sur ce point, j'avais fait une erreur, car l'Algérie ne l'a pas ratifiée). La Caisse a répondu : « Madame, vous invoquez des textes qui sont très anciens... De plus, nous ne savons pas s'ils vous sont applicables, ni où nous pouvons nous les procurer. »

Cette ignorance était d'autant plus dommageable qu'il s'est avéré que les instruments internationaux étaient d'excellents leviers pour contester les discriminations et pour exiger le rétablissement de droits remis en cause par les pratiques mais aussi par les textes.

On en a eu une première preuve tangible avec l'arrêt *Mazari*, rendu par la Cour de cassation en 1991³. Cette décision, obtenue notamment grâce au travail et à l'opiniâtreté d'un juriste de l'ODTI (Office dauphinois des travailleurs immigrés), Yacine Soltani, reconnaissait à un ressortissant algérien, en application de l'accord CEE-Algérie⁴, le droit de bénéficier de l'allocation supplémentaire du FNS (Fonds national de solidarité).

2. CJCE 15 janv. 1986, *Pinna c. Caisse d'allocations familiales de la Savoie*, aff. 41/84, *Dr. soc.* 1987. 70. Dans cet arrêt, la CJCE condamne, comme contraire au principe de l'égalité de traitement, le refus de verser les prestations familiales au taux plein lorsque les membres de la famille résident dans le pays d'origine. Cet arrêt, obtenu après neuf ans de procédure, après une longue résistance des autorités françaises, a permis l'exportation des prestations familiales entre États membres de la Communauté européenne. Rappelons que cette exportation n'est toujours pas la règle pour les ressortissants des États tiers : les prestations familiales, ne sont versées au titre des enfants restés dans le pays d'origine que s'il existe une convention bilatérale entre ce pays et la France et, dans cette hypothèse, le montant des prestations est dérisoire par rapport à celui des allocations versées en France.

3. Soc. 7 mai 1991, *Mazari c. CPAM de Grenoble*, *Bull. civ.* V, n° 231.

4. L'art. 39 de l'accord de coopération entre la CEE et l'Algérie prévoit que « les travailleurs de nationalité algérienne bénéficient dans le domaine de la sécurité sociale d'un régime caractérisé par l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité par rapport aux propres ressortissants des États membres ».

À la suite de cette décision une campagne de recours a été engagée par le CATRED, la FNATH (Fédération nationale des accidentés du travail et des handicapés), le Gisti, le GRAVE (Groupe de recherche et d'action sur la vieillesse des étrangers en France) et l'ODTI, qui a permis de faire connaître à un public plus large les textes sur lesquels on pouvait s'appuyer pour obtenir la reconnaissance du droit aux prestations non contributives pour les étrangers⁵.

Mais il aura fallu encore deux décisions de la Cour de justice des Communautés européennes, dix arrêts de la Cour de cassation et des centaines de recours individuels devant les tribunaux (TASS et cours d'appel) donnant systématiquement raison aux requérants pour que finalement, en 1998, le législateur décide sur ce point de mettre les textes en conformité avec les conventions internationales⁶.

D'autres campagnes ont suivi : sur l'assurance-maladie, sur l'aide médicale, sur les prestations familiales ou encore sur les pensions des anciens combattants⁷.

Je pense que ce combat, qui a croisé le droit international, la protection sociale et la lutte contre les discriminations, a contribué à faire prendre conscience de l'importance du droit international dans la défense des étrangers. Et peut-être aussi, plus largement encore, dans la défense des droits de l'homme en général.

5. C'est dans ce but que ces cinq organisations ont édité ensemble une brochure intitulée : « Les engagements internationaux de la France pour les handicapés et les retraités étrangers. Vers une égalité de traitement ? », juin 1994

6. Il s'agit de la loi dite « Chevènement » du 11 mai 1998 qui supprime la condition de nationalité pour l'accès aux prestations non-contributives. Rappelons que huit ans auparavant le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 22 janv. 1990, avait reconnu l'inconstitutionnalité de la disposition du Code de la sécurité sociale subordonnant à une condition de nationalité l'allocation supplémentaire du FNS.

7. V. not. les contributions de S. Slama, *infra* p. 99 et de A. Toullier, *infra* p. 139.

