

TRIBUNAL DES AFFAIRES DE SÉCURITE SOCIALE DE PARIS

JUGEMENT DU 09 NOVEMBRE 2009

3^{ème} SECTION
DOSSIER N° 06-02886
GRYM - DÉCISION N° 4

Dispensé des formalités de
timbre et d'enregistrement
Notification

PARTIES EN CAUSE :

Madame [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

DEMANDERESSE régulièrement convoquée par bulletin émargé, comparante en
personne assistée par Maître PINTO

CAISSE DES DEPÔTS ET CONSIGNATIONS
(C.D.C.)
rue du Vergne
33059 BORDEAUX CEDEX

DÉFENDERESSE régulièrement convoquée par lettre simple, représentée par Maître
VALLOIS

GRYM - 09 NOVEMBRE 2009

3^{ème} - 06-02886

DÉBATS A L'AUDIENCE PUBLIQUE DU 14 SEPTEMBRE 2009

COMPOSITION DU TRIBUNAL :

Gilles REVELLES, Président,

Michel BARRAUD, Assesseur représentant les travailleurs salariés,

Annie MAURY-CROSSONNEAU, Assesseur représentant les travailleurs non salariés,

Robert LAZAREVIC, Secrétaire lors des débats.

Juliette CLAUDE-MAGDELEINE, Secrétaire lors du prononcé.

JUGEMENT CONTRADICTOIRE et en PREMIER RESSORT

rendu après délibéré à l'audience publique du 09 NOVEMBRE 2009 prononcé par le Président, lequel a signé la minute avec le Secrétaire.

FAITS PROCÉDURE ET PRÉTENTIONS DES PARTIES

██████████ est arrivée en France le 9 janvier 2002. Elle a sollicité le bénéfice de l'asile politique, lequel lui a été refusé le 22 avril 2004. Ensuite, le 1^{er} décembre 2004, elle s'est vue notifier un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière. Le 1^{er} février 2005, le juge administratif a annulé l'arrêté du 1^{er} décembre 2004. ██████████ a reçu une autorisation provisoire de séjour le 24 mars 2005. Le 17 octobre 2005, elle s'est vue délivrer une carte de séjour temporaire au titre de l'article L. 313-11 11° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Le 26 décembre 2005, ██████████ a sollicité le bénéfice de l'allocation spéciale vieillesse, remplacée depuis le 1^{er} janvier 2006 par l'allocation de solidarité aux personnes âgées (A.S.P.A.).

Le 16 janvier 2006, le directeur de la CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS, ci-après la C.D.C., a rejeté sa demande au motif qu'elle ne justifiait pas à la date de la demande d'une résidence sur le territoire français d'au moins cinq ans.

Le 7 mars 2006, le pasteur de l'église de ██████████ a formé pour son compte une demande auprès de la C.D.C.

En raison du silence de la caisse, par lettre du 12 juin 2006, enregistrée par le secrétariat de cette juridiction le lendemain, ██████████ a formé un recours contre la décision implicite de rejet de sa demande par la C.D.C.

Le 3 novembre 2006, une nouvelle demande d'allocation a été adressée par ██████████ à la C.D.C., laquelle a opposé un nouveau refus le 22 novembre 2006 pour les mêmes motifs mais avec l'indication que cette « 2^e demande » sera étudiée à compter du mois de janvier 2007.

Le 20 décembre 2006, l'affaire a été radiée du rôle de ce tribunal.

GR/YM - 09 NOVEMBRE 2009

3^{ème} - 06-02886

Par lettre du 11 janvier 2007, [REDACTED] a saisi la C.D.C. d'un recours gracieux ayant pour objet la décision de rejet du 16 janvier 2006 et la décision du 22 novembre 2006.

Après réexamen de ses droits, le 23 mai 2007, la C.D.C. a attribué à l'intéressée l'allocation requise à compter du 1^{er} février 2007, date à laquelle la condition de cinq années de résidence en France était remplie.

Le 14 septembre 2007, [REDACTED] a saisi la HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ, ci-après la H.A.L.D.E., d'une réclamation contre le refus de versement de l'allocation spéciale vieillesse et de l'allocation supplémentaire du 16 janvier 2006.

Le 3 décembre 2008, l'instance a été reprise et réinscrite au rôle à la suite de la demande de [REDACTED] formée le 13 novembre précédent.

Le 7 septembre 2009, la H.A.L.D.E. a décidé de présenter ses observations devant le T.A.S.S. de Paris.

À l'audience du 14 septembre 2009, assistée par son conseil, [REDACTED] a conclu à la recevabilité et au bien fondé de son recours. Elle a demandé l'annulation de la décision de la caisse lui refusant le versement de l'A.S.P.A. et d'en ordonner le versement pour la période de janvier 2006 à janvier 2007.

Sur la recevabilité de son recours, [REDACTED] a soutenu que son recours était recevable dans la mesure où la lettre du 7 mars 2006 dont les termes étaient sans équivoque constituait un recours gracieux, que le pasteur était son mandataire et qu'elle serait allée directement chercher le formulaire réglementaire pour former une nouvelle demande si telle avait été son intention.

Sur le fond, [REDACTED] a fait valoir qu'en droit, si l'exigence d'un titre de séjour valable était justifiée, l'exigence d'un titre de séjour spécifique et/ou d'une durée de résidence régulière de cinq ans sur le territoire français pour l'ouverture du droit à l'A.S.P.A. visant les seuls étrangers non communautaires n'était pas conforme au principe constitutionnel d'égalité de traitement entre ressortissants étrangers et citoyens français tel qu'il avait été affirmé par le Conseil constitutionnel le 22 janvier 1990, qu'en l'espèce, elle justifiait d'un titre de séjour depuis le 17 octobre 2005, délivré sur le fondement de son droit à mener une vie privée et familiale en France, et partant d'une résidence régulière sur le territoire national, que l'article L. 313-11 7° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile sur lequel l'autorité de police lui avait délivré son titre de séjour avait été inséré dans l'ordre juridique français après la transposition en ordre interne des dispositions de l'article 8 de la convention européenne des droits de l'Homme et de sauvegarde des libertés fondamentales, que le refus de la caisse violait les dispositions combinées des articles 8 et 14 de ladite convention, qu'en effet, l'allocation en cause contribuait au respect du droit à mener une vie familiale et privée normale telle que protégée par l'article 8 de cette convention, qu'ainsi, l'exigence

d'une durée minimale ayant pour effet de priver pendant une période de cinq ans le ressortissant étranger non communautaire de ce droit fondamental attaché à la seule qualité de résident, constituait une atteinte grave et disproportionnée au respect d'un droit fondamental au sens de l'article 8 de cette convention et qu'il s'agissait enfin d'une discrimination au sens de l'article 14 de cette convention.

En défense, la C.D.C. a conclu à titre principal à l'irrecevabilité du recours, à titre subsidiaire au débouté de la demanderesse dans la mesure où elle n'avait pas produit de titre de séjour ouvrant droit au versement de l'allocation, et à titre infiniment subsidiaire au débouté dans la mesure où l'exigence d'une résidence d'une durée de cinq ans ne méconnaissait pas le principe constitutionnel d'égalité de traitement ou les articles 8 et 14 de la convention européenne invoquée.

Sur la recevabilité du recours, la caisse a soutenu que la demande du pasteur [REDACTED] ne pouvait pas constituer, du propre aveu de la requérante, un recours gracieux, et que la commission de recours amiable n'a pas été saisie préalablement au recours contentieux comme l'exigeait pourtant l'article R. 142-1 du code de la sécurité sociale.

Sur le fond, la caisse a fait valoir que ses services étaient dans l'obligation de rejeter la demande de la requérante, que dans sa demande du 26 décembre 2005, la requérante n'avait versé aucun des titres de séjour prévus par l'article L. 816-1 du code de la sécurité sociale qui renvoyait à l'article L. 262-9 du code de l'action sociale et de la famille afin d'établir le caractère stable et régulier de sa résidence en France, que la démonstration de la régularité du séjour en France d'un demandeur étranger afin de bénéficier de droits à la protection sociale n'était pas contraire au principe d'égalité de traitement et n'était pas discriminatoire, que dans sa décision du 22 janvier 1990, le Conseil constitutionnel n'avait censuré que l'exclusion pure et simple des étrangers ne bénéficiant pas d'une convention internationale, que le conseil avait pris la peine de relever que l'octroi de cette allocation (était) subordonné à un délai de résidence sur le territoire français pour censurer la loi sur un autre motif, que le conseil avait ainsi confirmé la constitutionnalité d'un délai de résidence, et que le principe d'égalité ne s'opposait pas à ce que le législateur prit à l'égard des étrangers des dispositions spécifiques justifiées par leur différence de situation.

À titre infiniment subsidiaire, la caisse a fait valoir que la condition légale d'une résidence de cinq ans n'avait été opposée à la requérante que dans la réponse à sa deuxième demande du 3 novembre 2006, que cette décision n'avait pas fait l'objet d'un contentieux et qu'à supposer que le tribunal ne se reconnût compétent pour connaître de cette deuxième demande, la contestation ne pourrait concerner que les mois de décembre 2006 et janvier 2007, que sur le fond de cette deuxième demande, sa compétence pour évaluer la stabilité et la régularité de la résidence sur le territoire français des étrangers était liée, que le législateur avait entendu réserver ce droit aux seuls résidents étrangers de longue durée, que les arguments de la requérante et de la H.A.L.D.E. ne résistaient pas à l'analyse, puisque le juge judiciaire était incompétent pour connaître de la constitutionnalité de la loi, que le conseil constitutionnel lui-même

n'avait pas censuré l'article L. 262-9 du code de l'action sociale et de la famille issu de l'article 76 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, que le principe de non-discrimination n'était pas absolu et pouvait souffrir d'atteintes justifiées par la nécessité de préserver l'intérêt général, l'ordre, la sûreté publique, la santé, la morale ou les droits et libertés d'autrui, que seules les discriminations n'ayant pas de justification objective et raisonnable et celles qui ne présentaient pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but recherché étaient prohibées, qu'aucune juridiction ne s'était prononcée sur le caractère disproportionné d'une durée de résidence de cinq années comme condition d'éligibilité d'une prestation sociale, même au regard des dispositions combinées de l'article 1^{er} du protocole n° 1 et de l'article 14 de la convention européenne, qu'en l'espèce, la différence de traitement était justifiée car objective, la durée a été fixée sans pouvoir discrétionnaire de l'autorité publique par la date d'entrée en France, et raisonnable, au regard du caractère vraisemblablement temporaire du séjour d'un étranger en France, que la durée choisie par le législateur français était prévue par les conventions internationales citées par la requérante et la H.A.L.D.E., telles que la convention n° 118 de l'O.I.T. du 28 juin 1962 (article 4-1) ou la directive 2003/109 du 25 novembre 2003 (article 4), laquelle prévoyait cette durée de cinq ans afin de permettre aux résidents de longue durée de prétendre à une égalité de traitement avec les nationaux au regard de la sécurité sociale, de l'aide sociale et de la protection sociale, qu'ainsi, cette durée n'était pas disproportionnée, que le pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966 n'était pas applicable puisque les droits en cause étaient des droits sociaux, que les décisions invoquées par la requérante et la H.A.L.D.E. ne concernaient qu'une exclusion pure et simple du bénéfice de la prestation et non une condition de durée de résidence, qu'ainsi, la loi serait discriminatoire seulement si le bénéfice de l'A.S.P.A. était interdit à la requérante, qu'à la demande du tribunal il convenait de préciser qu'un Français qui reviendrait de l'étranger pour s'installer en France ne pourrait pas prétendre bénéficier de l'A.S.P.A. avant un an, et qu'en conséquence, la différence de traitement entre les ressortissants nationaux et étrangers n'était pas disproportionnée.

Intervenant volontairement à l'instance, la H.A.L.D.E. a été entendue à sa demande conformément aux dispositions de l'article 13 de la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de cette haute autorité.

Le conseil de la H.A.L.D.E. a fait valoir que les étrangers ne pouvaient bénéficier de l'A.S.P.A. que s'ils satisfaisaient à la condition de résidence sur le territoire national et s'ils justifiaient de la régularité de leur installation en France, laquelle s'appréciait au regard des titres de séjour visés par l'article L. 262-9 du code de l'action sociale et des familles, qu'ainsi, la loi établissait une condition de résidence ininterrompue en France depuis cinq ans pour les seuls étrangers non communautaires, qu'à la différence de la condition de résidence régulière, la condition de résidence préalable dite de « stage préalable » depuis au moins cinq ans était contraire aux 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, qu'elle était discriminatoire dans la mesure où elle n'était justifiée par aucun motif raisonnable et objectif, l'obligation de posséder un titre autorisant à travailler depuis au moins cinq ans

GR/YM - 09 NOVEMBRE 2009

3^{ème} - 06-02886

n'étant pas proportionnée à la seule condition de résidence « stable et régulière » en France exigée des ressortissants français, qu'elle était également contraire aux dispositions des articles 2-1 et 26 du pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, entré en vigueur en France le 4 février 1981, et à celles de l'article 6 de la convention n° 97 de l'O.I.T. sur les travailleurs migrants du 1^{er} juillet 1949, ratifiée par la France et l'Arménie, qui prévoyait que l'égalité de traitement devait être assurée à toute personne présente sur le territoire d'un des États parties, nonobstant la durée de cette résidence.

La H.A.L.D.E. a soutenu qu'un Français qui reviendrait de l'étranger devrait n'attendre que six mois avant de pouvoir bénéficier de ces allocations.

La H.A.L.D.E. a conclu que le stage préalable de cinq ans était une discrimination fondée sur la nationalité prohibée par les trois textes supra nationaux cités. La haute autorité a demandé qu'il lui fût donné acte de ses observations.

La décision a été mise en délibéré au 9 novembre 2009.

SUR QUOI LE TRIBUNAL

Sur la recevabilité et la portée du recours

Vu l'article R. 142-1 du code de la sécurité sociale ;

Attendu que la C.D.C. soutient que le recours est irrecevable faute pour la requérante d'avoir saisi la commission de recours amiable d'un recours gracieux à l'encontre de la décision du 16 janvier 2006 ; que la caisse ajoute que l'intéressée n'avait formé de recours gracieux que le 11 janvier 2007 soit bien après les décisions de rejet des 16 janvier 2006 et 22 novembre 2006 ;

Que la caisse considère, curieusement, que la lettre du 7 mars 2006 constituerait une nouvelle demande et non une saisine gracieuse formée à l'encontre de la décision de rejet du 16 janvier précédent ;

Qu'en outre par un sophisme audacieux, la caisse prétend que seul le second refus aurait opposé la condition de résidence de cinq ans à la requérante et que son recours, à titre infiniment subsidiaire, ne pourrait dès lors porter que sur les mois de décembre 2006 et janvier 2007 ;

Mais attendu qu'il ressort des pièces versées aux débats que [REDACTED] a formé effectivement deux demandes les 26 décembre 2005 et 3 novembre 2006, lesquelles ont fait chacune l'objet d'un refus ;

Que le premier des refus n'a pas été notifié en recommandé avec accusé de réception ; que la question des délais de saisine n'est pas débattue ;

GR/YM - 09 NOVEMBRE 2009

3^{ème} - 06-02886

Que la première demande a été rejetée le 16 janvier 2006 en ces termes : *Vous n'avez pu produire les justificatifs de la régularité de votre séjour en France qui sont requis pour prétendre aux prestations non contributives de vieillesse ; que cette décision de rejet était accompagnée d'une lettre de notification avec la phrase d'explication suivante : 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. ;*

Que le pasteur de l'église à laquelle appartient [REDACTÉ] a écrit le 7 mars 2006 à la caisse afin de demander un examen bienveillant de la demande de sa paroissienne en tenant compte de sa situation particulière ;

Que la caisse ne conteste pas avoir reçu cette lettre ; qu'elle considère seulement, à la vue de cette lettre au cours de cette procédure, qu'il s'agit d'une seconde demande ;

Qu'il convient pourtant de noter que cette lettre a été adressée en recommandé avec accusé de réception dans les deux mois de la notification du premier refus ; que le rapprochement dans le temps, l'intervention d'un homme d'Église en faveur de sa paroissienne et les termes utilisés, « considérer leur demande avec sollicitude et bienveillance », ne laissent cependant aucun doute sur le caractère gracieux d'une requête formée à la suite d'une décision de rejet ;

Qu'ainsi, la lettre du pasteur [REDACTÉ] constitue indubitablement un recours gracieux qui ne pouvait pas être ignoré par la caisse dès lors qu'aucune disposition légale ne fait l'obligation à un mandataire de produire son mandat écrit à ce stade de la procédure gracieuse ;

Que la seconde demande effective a été rejetée le 22 novembre 2006 en ces termes : *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. Naturellement, si le TASS faisait droit à votre requête, vos droits seraient examinés à compter de la date de dépôt de votre 1^{ère} demande. ;*

Que par décision du 23 mai 2007, la C.D.C. a attribué l'allocation requise à l'intéressée à effet du 1^{er} février 2007 ;

Attendu qu'ainsi, en aucun cas la lettre du 7 mars 2006 n'a été enregistrée comme une nouvelle demande, seule la demande du 3 novembre 2006 ayant été qualifiée de deuxième demande par la caisse dans ses écrits antérieurs à la procédure ; qu'en fait dans l'ensemble de ses écrits établis entre le 16 janvier et le 22 novembre 2006 la caisse ignore la lettre du 7 mars 2006 qui lui a pourtant été adressée en recommandé avec accusé de réception moins de deux mois après son premier refus ; que le recours gracieux n'a pas été traité par la caisse alors qu'elle ne conteste pas l'avoir reçu ;

GR/YM - 09 NOVEMBRE 2009

3^{ème} - 06-02886

Que le Conseil d'État a considéré qu'une distinction entre des personnes placées dans une situation analogue était discriminatoire si elle n'était pas assortie de justifications objectives et raisonnables, c'est-à-dire si elle ne poursuivait pas un objectif d'utilité publique, ou si elle n'était pas fondée sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec les buts de la loi ; que le Conseil a ainsi admis que la différence de situation existant entre d'anciens agents publics de la France, selon qu'ils avaient la nationalité française ou étaient ressortissants d'États devenus indépendants, ne justifiait pas une différence de traitement pour les pensions de retraite (CE, 30 novembre 2001, n° 212179) ;

Attendu que pour l'espèce, conformément à la jurisprudence constante de la Cour de Strasbourg, il doit être retenu que l'allocation en cause relève des stipulations combinées de l'article 1^{er} du Protocole additionnel n° 1 et de l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme, lesquelles garantissent d'une part le droit au respect des biens, de l'autre proscrivent les discriminations dans la jouissance des droits garantis par cette convention ;

Qu'il n'est pas contesté que la CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS a appliqué la législation et la réglementation relatives à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (A.S.P.A.) ;

Qu'ainsi, après un premier refus notifié le 16 janvier 2006, la C.D.C. a accordé le bénéfice de l'A.S.P.A. à [REDACTÉ] à compter du 1^{er} février 2007 au motif qu'elle satisfaisait à cette date à la condition de cinq années de résidence en France exigée par les textes pour les titulaires de carte de séjour temporaire ;

Que [REDACTÉ] a sollicité la reprise de l'instance afin d'obtenir le versement de l'A.S.P.A. de janvier 2006 à janvier 2007 ;

Qu'il est établi que [REDACTÉ] a obtenu d'abord le 24 mars 2005 une autorisation provisoire de séjour puis le 17 octobre 2005 une carte de séjour temporaire au titre de l'article L. 313-11 11° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile en raison de son état de santé ; qu'il n'est donc pas contestable que [REDACTÉ] était déjà en possession d'un titre de séjour régulier lorsqu'elle a formalisé sa première demande et qu'elle en avait toujours un lors de la seconde demande ;

Mais que s'ils n'ont pas été fondés sur l'absence d'un titre régulier, les deux refus ont été motivés par l'absence d'une justification d'une résidence stable et régulière d'au moins cinq ans, résultant de la nature même des titres restrictivement exigés ;

Que, sur la demande du tribunal, la caisse a indiqué que s'il s'était agi d'un ressortissant français rentrant en France après un long séjour à l'étranger, le délai qui aurait été retenu afin de justifier une résidence stable et régulière aurait été d'un an et selon la H.A.L.D.E. de six mois ;

GR/YM - 09 NOVEMBRE 2009

3^{ème} - 06-02886

Qu'ainsi, pour être admis au bénéfice d'une prestation de sécurité sociale non contributive, un ressortissant étranger non communautaire et un ressortissant français placés dans la 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 fondée sur la seule nationalité des impétrants ;

Qu'en conséquence, même si le droit à cette prestation n'est pas théoriquement interdit à l'étranger non communautaire, et sauf à faire d'un tel étranger résidant régulièrement sur le territoire national un profiteur par destination, sinon par nature, dont il convient de se méfier, cette exigence 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 ;

Attendu que le recours doit être accueilli ;

Que [REDACTED] sera renvoyée devant la C.D.C. pour la liquidation de ses droits ;

Qu'il y a lieu d'ordonner l'exécution provisoire ;

PAR CES MOTIFS

DONNE ACTE à la HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ de ses observations ;

DECLARE [REDACTED] recevable et bien fondée en son recours ;

INFIRME les décisions de la CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS en date des 16 janvier et 22 novembre 2006 ;

DIT que [REDACTED] a droit au bénéfice de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (A.S.P.A.) à compter du 1^{er} janvier 2006 ;

RENVOIE [REDACTED] devant la caisse pour la liquidation de ses droits ;

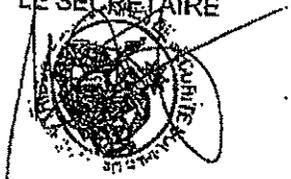
GR/YM - 09 NOVEMBRE 2009

3^{ème} - 06-02886

ORDONNE l'exécution provisoire ;

DIT que la présente décision est susceptible d'appel, lequel doit être interjeté à peine de forclusion, dans le délai d'un mois à compter de la réception de la notification.

LE SECRÉTAIRE



Pour copie certifiée
conforme
Le Secrétaire

LE PRÉSIDENT

A handwritten signature in black ink, appearing to be the signature of the President.

COLLATIONNE : RB / cvB