

Extrait des minutes du Greffe
Expédition - Copie certifiée
conforme à l'original

P/Le Greffier en Chef

COUR D'APPEL DE LYON

Sécurité sociale

ARRÊT DU 31 MARS 2015

**AFFAIRE DE SÉCURITÉ
SOCIALE**

COLLÉGIALE

RG : 14/05509

C/
CAISSE DES DEPOTS ET
CONSIGNATIONS

**A P P E L D ' U N E
D É C I S I O N D U :**

Tribunal des Affaires de
Sécurité Sociale d'AIN
du 02 Juin 2014
RG : 403.13

APPELANTE :

Zé...
née le ... (KOSOVO)

01000 BOURG-EN-BRESSE

comparante en personne, assistée de Me Jean-philippe PETIT, avocat
au barreau de LYON

*bénéficiaire de l'aide juridictionnelle totale accordée par ordonnance du
le premier président de la cour d'appel de Lyon N°14/8997 du
27/01/2015*

INTIMÉE :

CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS
Rue du Vergne
33059 BORDEAUX CEDEX

non comparante, dispensée de comparaître

PARTIES CONVOQUÉES LE : 25 juillet 2014

DÉBATS EN AUDIENCE PUBLIQUE DU : 24 Février 2015

**COMPOSITION DE LA COUR LORS DES DÉBATS ET DU
DÉLIBÉRÉ :**

Christine DEVALETTE, Président de chambre
Isabelle BORDENAVE, Conseiller
Chantal THEUREY-PARISOT, Conseiller

Assistées pendant les débats de Malika CHINOUNE, Greffier.

RG : 14/05509

ARRÊT : CONTRADICTOIRE

Prononcé publiquement le 31 Mars 2015 par mise à disposition de l'arrêt au greffe de la Cour, les parties en ayant été préalablement avisées dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 450 du code de procédure civile ;

Signé par Christine DEVALETTE, Président de chambre et par Malika CHINOUNE, Greffier auquel la minute de la décision a été remise par le magistrat signataire.

EXPOSE DES FAITS ET DE LA PROCEDURE

Par courrier du 24 juillet 2013, madame Z. a saisi le tribunal des affaires de sécurité sociale de Bourg-en-Bresse, aux fins de contester la décision de la Caisse des dépôts et consignations du 13 juin 2013, portant rejet de la demande d'allocation de solidarité aux personnes âgées.

La demande, présentée sous forme de conclusions, étant accompagnée d'une question prioritaire de constitutionnalité, tendant à la transmission à la Cour de cassation de la question de la conformité à la Constitution de l'article L 816-1 du code de la sécurité sociale, le tribunal a différé sa décision.

Par jugement du 2 juin 2014 le tribunal des affaires de sécurité sociale de Bourg en Bresse a débouté madame de ses demandes.

Le tribunal a considéré qu'il était inutile de saisir la Cour de cassation de la question prioritaire de constitutionnalité, alors que celle ci avait jugé qu'une telle question, portant sur cet article, ne présentait pas de caractère sérieux, et ne justifiait pas le renvoi au Conseil constitutionnel.

Concernant le fond de la demande, le tribunal a retenu que la demanderesse admettait ne pas remplir les conditions lui permettant de bénéficier de l'allocation de solidarité aux personnes âgées, estimant qu'il ne saurait être considéré que l'article L 816-1 du code de la sécurité sociale méconnaît le principe de non-discrimination, protégé par l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Par déclaration reçue au greffe de la cour du 4 juillet 2014, le conseil de madame a relevé appel de cette décision.

Par conclusions récapitulatives, visées au greffe le 13 février 2015, maintenues et soutenues à l'audience, madame demande que le jugement déféré soit infirmé en toutes ses dispositions, qu'il soit dit qu'elle peut bénéficier de l'allocation de solidarité aux personnes âgées à compter de sa demande, que la Caisse des dépôts et consignations soit condamnée à lui verser cette allocation, sous astreinte de 100 euros par jour de retard, à compter du délai de 30 jours suivant la notification du jugement à intervenir.

Madame sollicite condamnation de la Caisse des dépôts et consignations à verser à son conseil la somme de 1300 euros, en application des dispositions combinées de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991, et de l'article 700 du code de procédure civile, à charge pour celui-ci de renoncer au bénéfice de l'aide juridictionnelle, et demande que la Caisse des dépôts et consignations soit condamnée aux dépens de l'instance.

Elle rappelle être de nationalité kosovar, et être entrée en France en décembre 2010 avec son époux, après avoir fui les persécutions dont elle était l'objet ; elle indique avoir obtenu une carte de séjour sur le fondement de l'article L 313-14 du code de l'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile, ladite carte temporaire portant la mention "vie privée et familiale. Autorise son titulaire à travailler".

Elle expose rencontrer des difficultés physiques, et ne pouvoir exercer d'activité professionnelle, compte tenu de son âge, et avoir, dans ce contexte, sollicité, pour vivre dignement, le bénéfice de l'allocation de solidarité des personnes âgées auprès de la Caisse des dépôts et consignations.

Elle indique s'être vue notifier un refus le 3 mai 2013, au visa des dispositions de l'article L 816-1 du code de la sécurité sociale, comme ne remplissant pas les conditions visées par ce texte, avoir adressé une réclamation à monsieur le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, qui a confirmé la décision de rejet prise le 13 juin 2013.

Elle soutient qu'il se déduit de l'article L816 -1 du code de la sécurité sociale que l'allocation de solidarité aux personnes âgées ne peut être servie aux personnes étrangères que dans la mesure où elles peuvent démontrer :

- soit être titulaire, depuis au moins 10 ans, d'un titre de séjour l'autorisant à travailler,
- soit être réfugié, apatride, bénéficiaire de la protection subsidiaire,
- soit avoir combattu dans l'armée française,
- soit être ressortissant d'un pays membre de l'union européenne.

Elle indique que sa carte de séjour l'autorise à travailler mais que, pour des raisons de santé, elle est dans l'impossibilité d'occuper un emploi, expose que le seul motif qui lui est opposé est le fait qu'elle n'est pas titulaire, depuis au moins 10 ans, de la carte de séjour, soutenant remplir les autres conditions définies par le code de la sécurité sociale.

Elle soutient que la condition de résidence méconnaît les textes internationaux dotés d'une valeur supérieure à celle des lois, et expose que, contrairement à ce qu'a jugé le tribunal des affaires de sécurité sociale, le fait que la Cour de cassation n'ait pas renvoyé une question prioritaire de constitutionnalité posée par le tribunal des affaires de sécurité sociale du Val-de-Marne, selon arrêt du 12 décembre 2013, n'a pas d'incidence sur l'obligation, pour le juge, de se prononcer sur les moyens tirés de la méconnaissance d'une norme supranationale, d'applicabilité directe.

Elle rappelle qu'en application de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, le principe de non-discrimination a vocation à s'appliquer, dès lors qu'il peut être combiné avec une autre disposition de la Convention, et considère que la différence de traitement pour le bénéfice d'une allocation destinée à couvrir les besoins vitaux, fondée exclusivement sur la nationalité, méconnaît l'article 14 de la CEDH.

Elle estime qu'en la privant du bénéfice de l'allocation de solidarité aux personnes âgées, en méconnaissance des garanties conventionnelles applicables, la Caisse des dépôts et consignations porte atteinte au droit de propriété, protégé par l'article premier du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, une créance pouvant constituer un bien, au sens de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg.

Elle soutient que, pour les mêmes motifs, la décision méconnaît le principe de non-discrimination, associée à celui du droit au respect de la vie privée et familiale, et invoque les dispositions des articles 7 et 21 de la charte des droits fondamentaux de l'union européenne, (CDFUE) pour appuyer sa demande visant à établir la discrimination, exposant que l'exigence d'une résidence régulière de 10 ans, s'agissant d'une femme ayant obtenu son titre de séjour à l'âge de 63 ans, ne lui permettrait pas d'obtenir l'allocation avant l'âge de 73 ans.

Elle invoque également la méconnaissance des dispositions de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, (PIDCP) lequel pose également un principe de non-discrimination dans l'application des droits garantis au bénéfice de l'ensemble des individus, sans distinction, notamment de race, de couleur, de langue, d'origine nationale de naissance, ou de toute autre situation.

Enfin, elle soutient que les articles 1^{er} et 21 de la CDFUE et l'article 10 du PIDCP ont été violés, de même qu'a été méconnu l'article 6-1 de la Convention n°97 de l'organisation internationale du travail sur les travailleurs migrants de 1949.

Par conclusions visées au greffe le 16 février 2015, la Caisse des dépôts et consignations sollicite confirmation du jugement du tribunal des affaires de sécurité sociale, demande que soit déclarée non fondée la contestation de madame [nom] de la décision par laquelle la caisse a refusé de faire droit à sa demande d'allocation de solidarité aux personnes âgées, au motif qu'elle ne satisfait pas la condition de détention, depuis au moins 10 ans, d'un titre de séjour l'autorisant à travailler.

Il est demandé de dire non discriminatoires les dispositions de l'article L 816-1 du code de la sécurité sociale, et de reconnaître le caractère d'ordre public de la réglementation qui régit le droit à l'allocation de solidarité aux personnes âgées.

La Caisse des dépôts et consignations rappelle que l'allocation de solidarité aux personnes âgées a été créée par ordonnance du 24 juin 2004, simplifiant le minimum vieillesse, qu'en matière d'allocation le droit applicable est celui en vigueur à la date de la demande, et qu'en l'espèce, la situation doit être examinée au regard des articles L 825-1 et suivants du code de la sécurité sociale, mais aussi de l'article L 816-1 tel que modifié par la loi du 21 décembre 2011, qui a pris effet le 1^{er} janvier 2012.

La Caisse des dépôts et consignations indique que l'article L 815-1 est d'application générale, quelle que soit la nationalité du demandeur, et vise à s'assurer du caractère effectif, stable et permanent de la résidence, que ce soit à l'occasion de la demande, mais aussi pendant la période de versement de l'allocation.

Elle précise que l'article L 816-1 du même code est applicable aux personnes de nationalité étrangère, qui répondent à l'une des conditions visées, et que madame [nom] ne conteste pas que sa demande ne peut être appréciée qu'au vu du premier cas visé par cet article, qui exige la détention, depuis au moins 10 ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler.

La Caisse des dépôts et consignations soutient que les distinctions opérées par le législateur entre les catégories de demandeurs ne constituent nullement une rupture du principe d'égalité, le Conseil constitutionnel considérant que ce principe ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité, pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet et les finalités de la loi qui l'établit.

La Caisse des dépôts et consignations indique que la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît que des distinctions peuvent être opérées par les Etats, sans revêtir un caractère de discrimination, dès lors qu'elles sont légitimes dans leur finalité, et proportionnées au regard des critères mis en oeuvre, la Cour estimant que les Etats ont une marge d'appréciation, pour déterminer si les différences entre les situations justifient des distinctions permettant un traitement approprié.

La Caisse des dépôts et consignations soutient que les critères mis en oeuvre ne portent pas atteinte au principe de non-discrimination, qu'en matière de prestations sociales la condition de résidence régulière, exigée des étrangers résidant sur le territoire français, a été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, suivi en cela par le juge administratif, qui a considéré que la condition de régularité de la présence sur le territoire est conforme à l'article 14 de la CEDH combiné avec l'article premier du protocole 1 additionnel à cette convention.

La Caisse des dépôts et consignations indique que la Cour de cassation a eu l'occasion d'admettre également que des conditions établissant des distinctions entre personnes placées dans des situations différentes ne revêtaient en rien un caractère discriminatoire, dès lors qu'elles s'appuyaient sur des critères rationnels et objectifs, en rapport avec les buts du législateur.

Elle indique que, s'agissant de l'allocation de solidarité aux personnes âgées, le législateur a voulu donner un cadre équitable et pérenne à un dispositif essentiel en matière sociale, mais aussi aux implications sensibles, notamment en matière financière, prévoyant pour les étrangers non communautaires, outre la régularité du séjour, une condition d'antériorité

matérialisée par la détention d'un titre autorisant à travailler depuis un certain nombre d'années ; que ce faisant, le législateur a voulu réserver l'attribution de cette allocation aux personnes dont l'attache avec le territoire français est pleinement effective.

La Caisse des dépôts indique que le refus opposé à madame . . . ne repose nullement sur le critère de la nationalité, et que, s'agissant de l'exigence de stabilité, le principe d'égalité trouve pleinement à s'appliquer, puisque les dispositions du code de la sécurité sociale enjoignent de suspendre l'allocation en cas de départ à l'étranger, voire de l'annuler, si l'absence se prolonge plus de six mois.

La Caisse des dépôts et consignations rappelle que la convention numéro 118 de l'organisation internationale du travail prévoit, en son article 4.2, s'agissant des prestations non contributives de sécurité sociale, que leur bénéficiaire peut être subordonné à la condition que le bénéficiaire ait résidé sur le territoire de l'Etat membre et que la durée de résidence peut être fixée à plus de 10 années, après l'âge de 18 ans dont cinq années consécutives peuvent être exigées immédiatement avant la demande de prestations, en ce qui concerne les prestations de vieillesse.

Elle rappelle que le rapport explicatif de la Convention européenne de sécurité sociale indique pareillement, pour les prestations non contributives, que pour les prestations de vieillesse, la condition pourra être de 10 ans, en ajoutant que ces conditions se justifient par la nécessité de maintenir un lien entre le bénéficiaire et le pays payant la pension.

Elle soutient que la législation sur l'allocation de solidarité aux personnes âgées est en tous points conforme aux textes internationaux relatifs aux droits de l'homme, que ce soit la Convention européenne des droits de l'homme, ou le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et rappelle que la Cour de cassation vient de juger qu'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article L 816-1 du code de la sécurité sociale ne présentait pas de caractère sérieux.

La Caisse des dépôts et consignations a fait parvenir un courrier pour excuser son absence à l'audience, et a été dispensée de comparution.

MOTIFS DE LA DECISION

Attendu qu'en application des dispositions de l'article L 815-1 du code de la sécurité sociale " Toute personne justifiant d'une résidence stable et régulière sur le territoire métropolitain, ou dans un département mentionné à l'article L751-1, et ayant atteint un âge minimum, bénéficie d'une allocation de solidarité aux personnes âgées dans les conditions prévues par le présent chapitre. Cet âge minimum est abaissé en cas d'inaptitude au travail " .

Que par ailleurs l'article 816-1 prévoit que les dispositions relatives aux allocations aux personnes âgées, sont applicables aux personnes de nationalité étrangère qui répondent à l'une des conditions suivantes :

- 1° Etre titulaire, depuis au moins dix ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler,
- 2° Etre réfugié, apatride, avoir combattu pour la France dans les conditions prévues aux 4°, 5°, 6° ou 7° de l'article L 314-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ou bénéficiaire de la protection subsidiaire,
- 3° Etre ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, dans les conditions mentionnées à l'article L. 262-6 du code de l'action sociale et des familles

Attendu en l'espèce que madame . . . qui déclare être entrée en France le 16 décembre 2010, après avoir fui son pays, le Kosovo, s'est vue délivrer, au regard des pièces produites, une carte de séjour temporaire d'une année, valable du 26 mars 2013 au 25 mars 2014, carte qui a été renouvelée pour la période du 26 mars 2014 au 25 mars 2015, cette carte portant la mention " vie privée et familiale ; autorise son titulaire à travailler " .

Qu'elle a sollicité, le 27 novembre 2012, le bénéfice de l'allocation de solidarité, destinée à compléter les ressources des personnes âgées demeurant régulièrement en France, et ne relève pas d'un régime vieillesse, et s'est vue opposer un refus par la Caisse des dépôts et consignations le 3 mai 2013, au visa des dispositions de l'article L 816-1 du code de la sécurité sociale, refus confirmé par courrier du 13 juin 2013 par le directeur général de la caisse, devant lequel elle avait formé un recours.

Attendu qu'il apparaît que madame née en 1947, remplit les conditions définies par le code de la sécurité sociale pour percevoir cette allocation, soit la condition d'âge, prévue à l'article R 815-1, comme étant âgée de plus de 65 ans, la condition de résidence en France, prévue à l'article L 815-1, la condition de ressources, visée à l'article L 815-9 et la condition de détention d'un titre de séjour l'autorisant à travailler.

Que seule fait défaut la condition de l'antériorité, à raison de dix années, de la résidence.

Attendu que si la question de la conformité de l'article L 816-1 à la Constitution n'a pas été renvoyée par la Cour de cassation au Conseil constitutionnel, aux termes de la décision rendue le 12 décembre 2013, cette situation ne saurait conduire à éluder la question posée par le demandeur de la conformité de cet article aux textes internationaux, dotés d'une valeur supérieure aux lois, au regard des dispositions de l'article 55 de la Constitution.

Attendu que l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 1^{er} du protocole n°12, additionnel à cette Convention, prohibent toute distinction fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

Attendu par ailleurs que l'article 1^{er} de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne précise que la dignité humaine est inviolable et doit être respectée et protégée, l'article 25, spécifique aux droits des personnes âgées, stipulant que l'Union reconnaît et respecte le droit des personnes âgées à mener une vie digne et indépendante.

Attendu que selon la jurisprudence de la Cour européenne, une distinction devient discriminatoire, au sens de l'article 14, si elle manque de justification objective et raisonnable, ne poursuivant pas un but légitime, ou s'il n'y a pas de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Attendu qu'il convient de relever que l'allocation de solidarité aux personnes âgées est destinée à couvrir les besoins vitaux de personnes âgées, qui se trouvent dans une situation qui ne leur permet pas de prétendre à quelque pension, constituant pour celles-ci, qui ne disposent d'aucun autre revenu, un minimum vital.

Attendu que la condition de résidence, posée par les articles L 815-1 et L 816-1 nouveau du code de la sécurité sociale, est fondée sur une justification objective, dès lors que l'allocation spécifique aux personnes âgées ne dépend pas du versement préalable de cotisations par l'assuré, qu'elle est fondée sur la solidarité nationale, visant à compenser une disparité économique, dont souffrent certains retraités pauvres résidant en France.

Que le but poursuivi, d'allouer une telle allocation aux seules personnes résidant de manière effective et durable sur le territoire national, est en conséquence légitime.

Qu'il apparaît cependant que les moyens employés, à savoir imposer une durée de résidence de dix années à une personne de nationalité étrangère, dont le séjour sur le territoire national a donné lieu à délivrance d'un titre, peuvent devenir disproportionnés, en ce qu'ils sont de nature à exclure totalement celle-ci du bénéfice de cette disposition, au regard de son âge lors du dépôt de sa demande.

Qu'ainsi, au cas d'espèce, opposer à madame la nécessité d'une résidence avec

titre de séjour de dix années sur le territoire français conduit à la priver de tout minimum vital avant l'âge de 75 ans, et ainsi à ne pas lui permettre de mener une vie digne et indépendante, comme exigé par les dispositions de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Où au regard de ces éléments, il convient en conséquence, afin de permettre à madame disposer d'un minimum vital lui permettant, au regard de son âge, de vivre dignement, d'infirmer la décision déferée, et de dire qu'elle pourra bénéficier de l'allocation de solidarité aux personnes âgées à compter du dépôt de sa demande.

Attendu que la demande visant à condamner la Caisse des dépôts et consignations à verser cette allocation sous astreinte sera rejetée.

Que l'équité ne conduit pas par ailleurs à faire application des dispositions des dispositions combinées des articles 37 de la loi du 10 juillet 1991, et de l'article 700 du code de procédure civile.

Attendu enfin que la demande relative aux dépens est dénuée d'objet.

PAR CES MOTIFS

La cour statuant publiquement, par arrêt réputé contradictoire,

Infirme la décision déferée,

Statuant à nouveau,

Dit que madame peut bénéficier de l'allocation de solidarité aux personnes âgées à compter du dépôt de sa demande,

Condamne la Caisse des dépôts et consignations à verser cette allocation à madame

Dit n'y avoir lieu à assortir cette condamnation d'une astreinte,

Dit n'y avoir lieu à application des dispositions de l'article 700 du code de procédure civile et de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991,

Déclare la demande relative aux dépens dénuée d'objet dans le cadre d'une procédure sans frais ni dépens.

LA GREFFIÈRE


Malika CHINOUNE

LA PRESIDENTE


Christine DEVALETTE