

Protection sociale des étrangers : deux décisions capitales

Portée des décisions de la Cour de cassation
et de la Cour d'appel de Lyon
relatives à l'attribution
de l'allocation du fonds national de solidarité (FNS)
aux Algériens

LISTE DES ANNEKES :

Annexe 1 - Les 69 Etats ACP

Annexe 2 - Convention n° 118 de l'OIT (Organisation internationale du travail)

Annexe 3 - Liste des pays ayant signé et ratifié la Convention 118 de l'OIT (à jour au 31/12/91)

Annexe 4 - Observations adressées par l'OIT à la France en 1990 et 1991

Annexe 5 - Arrêt Mazari - Cour de cassation (7 mai 1991)

Annexe 6 - Arrêt Mazari - Cour d'appel de Lyon (1er juin 1992)

DEUX DECISIONS CAPITALES

Le 20 février 1983, Monsieur MAZARI, de nationalité algérienne, résidant en France, obtient une pension d'invalidité de deuxième catégorie (invalides « absolument incapables d'exercer une profession quelconque. Leur pension est égale à 50 % du salaire annuel moyen »).

Le 29 avril 1986, il sollicite l'attribution du Fonds national de solidarité (FNS). La Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) de Grenoble lui refuse le bénéfice de cette allocation. Refus confirmé par le tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS), saisi par l'intéressé.

Saisie à son tour, la Cour d'appel de Grenoble confirme également, le 19 avril 1988, le refus de la caisse, au motif que l'attribution du FNS n'entre pas dans les accords de réciprocité liant la France et l'Algérie, les institutions de ce pays ne prévoyant pas la faculté pour un Français de bénéficier d'une allocation identique.

Mais, le 7 mai 1991, la Cour de cassation, chambre sociale, casse l'arrêt de la Cour d'appel, considérant qu'un ressortissant algérien, résidant en France et relevant du régime de sécurité sociale français, a droit aux prestations de ce régime et à celles qui en sont l'accessoire dans les mêmes conditions que les ressortissants français.

En effet, l'article 39 de l'accord de coopération entre la Communauté économique européenne (CEE) et l'Algérie, approuvé par le règlement n° 2210/78 du Conseil des communautés en date du 26 septembre 1978, directement applicable dans tous les Etats membres de la Communauté, stipule 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 ressortissants des Etats membres.

En outre, l'article 4 du règlement n° 1408/71 du Conseil, en date du 14 juin 1971, précise que l'assurance invalidité et l'allocation supplémentaire du FNS, qui peut en être l'accessoire, entrent dans son champ d'application.

La Cour de cassation a renvoyé les parties devant la Cour d'appel de Lyon, qui a été saisie le 22 juillet 1991.

Dans son arrêt du 1er juin 1992, la Cour d'appel de Lyon donne raison à M. MAZARI pour les mêmes motifs que la Cour de cassation, en rappelant notamment que l'article 4 du règlement 1408/71 du Conseil des communautés « *relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, dont la Cour de Justice a précisé la portée dans son arrêt du 24 février 1987, n'exclut pas du champ d'application matériel de ce règlement une allocation supplémentaire versée par un fonds national de solidarité, financée par l'impôt et accordée au titulaire de pensions de vieillesse, de reversion ou d'invalidité en vue de leur assurer un minimum de moyens d'existence, pour autant que les intéressés ont un droit légalement protégé à l'octroi d'une telle allocation* ».

Ces arrêts revêtent une importance capitale, dans la mesure où ils reconnaissent enfin, clairement, aux Algériens vivant en France, le droit à l'allocation supplémentaire du FNS.

Portée des arrêts de la Cour de cassation et de la Cour d'appel de Lyon

• Pour les Algériens

Dans la logique de ces décisions, en application des accords internationaux sur lesquels elles s'appuient, on voit mal ce qui pourrait empêcher les Algériens de bénéficier des autres allocations qui leur sont actuellement encore refusées, à savoir :

- . l'allocation aux adultes handicapés (article L. 821-1 du code de la Sécurité sociale) ;
- . l'allocation aux vieux travailleurs salariés (art. L. 811-1) ;
- . l'allocation aux vieux travailleurs non salariés (art. L. 812-1) ;
- . l'allocation aux mères de famille (art. L. 813-1).

• Pour les pays tiers méditerranéens (PTM)

C'est aussi le moment de rappeler que la CEE a passé, avec douze pays méditerranéens, des accords qui possèdent des dispositions du même type que celles des accords internationaux concernant les Algériens :

- accords d'association avec Malte, Chypre et la Turquie ;
- accords de coopération avec le Maroc, la Tunisie, l'Algérie, l'Egypte, la Jordanie, le Liban, la Syrie, la Yougoslavie ;
- accords de libre accès avec Israël.

Ainsi, par exemple, l'accord CEE-Maroc dispose, à l'article 41, que « *les travailleurs de nationalité marocaine et les membres de leur famille résidant avec eux 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 Etats membres dans lesquels ils sont occupés* ».

On retrouve les mêmes dispositions à l'article 40 de l'accord CEE-Tunisie.

En conséquence, on voit mal pourquoi les ressortissants de ces pays ne bénéficieraient pas,

au même titre que les Algériens, des dispositions de parité avec les nationaux concernant les allocations qui leur sont jusqu'à présent refusées : FNS, allocation adulte handicapé, allocation aux vieux travailleurs salariés et non salariés, allocation aux mères de famille.

Position du Comité économique et social des communautés européennes :

Dans un avis du 12 juillet 1989, le Comité économique et social de la CEE prend clairement position en cette matière :

« *En ce qui concerne les garanties contre la discrimination et pour l'intégration des travailleurs migrants originaires des PTM, le Comité :*

- *déplore à nouveau le fait que la Communauté, seize ans après l'entrée en vigueur du protocole additionnel à l'accord d'association avec la Turquie et douze ans après l'accord de coopération avec les pays du Maghreb, n'ait pas encore mis en application les garanties contre la discrimination prévues par ces accords ;*
- *considère que cette grave omission de la part de la Communauté a contribué à la création d'une situation déplorable où l'on préconise, d'une part, la réduction de l'immigration au nom du chômage interne, tout en profitant, d'autre part, du travail clandestin ;*
- *réitère les demandes présentées par le Comité dans son avis déjà cité sur la politique méditerranéenne, ainsi que dans son avis du 25 octobre 1984 sur les travailleurs migrants, demandes rendues encore plus pressantes par l'intensification, au sein de la Communauté, de manifestations de racisme et de xénophobie ;*
- *estime évident que les dispositions communautaires sur les droits sociaux fondamentaux, dont traitait l'avis du Comité du 22 février 1989, doivent également s'appliquer intégralement aux travailleurs migrants résidant dans des conditions régulières au sein de la Communauté ».*

• Pour les 69 Etats ACP (Afrique-Caraïbe-Pacifique) de la Convention de Lomé

La CEE a également passé des accords avec 69 pays d'Afrique, de la Caraïbe et du Pacifique, par la Convention de Lomé du 15 décembre 1989 (voir liste Annexe 1).

L'article 5 du chapitre 1 dispose notamment que les Etats contractants devront « *veiller, dans le cadre des mesures juridiques ou administratives qu'ils ont ou qu'ils auront adoptées, à ce que les travailleurs migrants, étudiants et autres ressortissants étrangers se trouvant légalement sur leur territoire, ne fassent l'objet d'aucune discrimination sur la base de différences raciales, religieuses, culturelles ou sociales, notamment en ce qui concerne le logement, l'éducation, la santé, les autres services sociaux, le travail* ».

• Pour les signataires de la convention n° 118 de l'OIT (Organisation Internationale du Travail)

Enfin, il faut rappeler que la France a ratifié en 1974 la convention n° 118 de l'OIT relative à l'égalité de traitement entre les nationaux et les non-nationaux en matière de sécurité sociale (voir Annexes 2 et 3).

Aussi, l'OIT a-t-elle été amenée à adresser, à plusieurs reprises, des observations au gouvernement français, notamment à propos de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité (FNS), qui, selon elle, entrent dans le champ d'application de cette Convention pour les ressortissants des pays qui l'ont ratifiée (voir Annexe 4).

Position du Conseil constitutionnel :

Dans un arrêt du 22 janvier 1990, le Conseil constitutionnel a déclaré inconstitutionnelle la disposition du code de la Sécurité sociale excluant les étrangers non bénéficiaires d'une convention de réciprocité du bénéfice de l'allocation supplémentaire du FNS, se fondant sur l'idée que, si le législateur peut prendre à l'égard des étrangers des dispositions spécifiques, c'est à la condition de respecter les engagements internationaux souscrits par la France et les libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République.

La décision du Conseil constitutionnel invite clairement les pouvoirs publics à respecter leurs engagements et à modifier le code de la Sécurité sociale, dans ses dispositions concernant non seulement l'allocation supplémentaire du FNS, mais toutes les prestations analogues également subordonnées à une condition de nationalité.

En pratique, donc, en se fondant sur l'ensemble de ces textes, il apparaît nécessaire de déposer des demandes d'attribution des allocations en question pour tous les étrangers qui remplissent les conditions d'ancienneté de droits, et d'engager les recours appropriés devant les juridictions de Sécurité sociale si des refus sont opposés par les caisses en raison de la nationalité étrangère.

Convention no 118: Egalité de traitement (sécurité sociale), 1962

Observation 1990

France (ratification: 1974)

!F-90-118-0-FRA

La commission a pris note des informations fournies par le gouvernement dans son rapport. Elle a noté, en particulier, les informations concernant l'application de l'article 5, paragraphe 1, de la convention, branche d) (Prestations d'invalidité).

1. a) Article 3, paragraphe 1, de la convention, branche d) (Prestations d'invalidité). En réponse aux commentaires antérieurs de la commission concernant l'octroi de l'allocation supplémentaire (art. L.815-2 du Code de la sécurité sociale) aux ressortissants de tous les Etats Membres liés par la convention et non pas seulement aux nationaux et aux étrangers ressortissants des pays signataires d'une convention internationale de réciprocité (comme le prévoit l'article L.815-5 dudit code), le gouvernement réitère que l'allocation précitée n'est pas une prestation de sécurité sociale, mais une prestation d'assistance versée sans condition de ressources dont l'objectif est celui de garantir à ses bénéficiaires un minimum de moyens d'existence, quelle que soit la nature de l'avantage de base servi. Il est même possible qu'il n'y ait pas d'avantage de base, la constatation ayant été faite que, de plus en plus, cette prestation est attribuée à des personnes qui n'ont jamais travaillé. Dès lors, il convient de distinguer les compléments de pension qui constituent l'accessoire d'une prestation, des garanties de ressources qui sont intrinsèquement liées au niveau de vie de l'Etat dans lequel elles sont servies et sont l'expression d'une solidarité nationale.

De plus, le gouvernement signale que, pour l'attribution de l'allocation supplémentaire du FNS, il est tenu compte non seulement des pensions (ce qui inclut les pensions servies par d'autres Etats), mais d'autres moyens tels que des revenus professionnels éventuels, des biens mobiliers, etc. Or lorsqu'un demandeur possède des biens immobiliers, l'institution débitrice de la prestation doit requérir l'inscription d'une hypothèque sur ce bien et, lorsqu'il existe une succession, l'institution peut recouvrer tout ou partie des sommes versées au titre de l'allocation supplémentaire sur cette succession. Ces procédures étant appliquées aux Français candidats à l'allocation, il est exclu d'en dispenser les ressortissants étrangers résidant en France. D'où la nécessité de conclure des accords bilatéraux qui sont des protocoles particuliers distincts des conventions de sécurité sociale traduisant la nature juridique de l'allocation du FNS, prévoyant la participation active de l'Etat contractant à la vérification indispensable des conditions d'octroi de l'allocation, et qui sont particuliers à chaque éventualité selon que la réciprocité peut ou non être rencontrée dans la législation de l'autre Etat.

La commission prend note de ces déclarations. Elle rappelle que l'octroi de l'allocation en question n'est pas subordonné à une appréciation discrétionnaire mais constitue un droit pour les demandeurs remplissant les conditions requises, ce qui constitue un des éléments des prestations d'assurance. Elle estime également que, bien que le fait que l'allocation supplémentaire puisse, dans certains cas, être attribuée sans qu'il n'y ait d'avantage de base, cette allocation, ainsi que son nom l'indique, constitue une prestation de sécurité sociale lorsqu'elle vient en complément d'une prestation principale. C'est d'ailleurs en ce sens que, dans un arrêt dont la commission avait pris connaissance dans ses commentaires antérieurs, la Cour de justice des Communautés européennes s'est prononcée le 24 février 1988 dans l'affaire Giletti et autres. A cet égard, elle ne peut que se référer à ses

Convention no 118: Egalité de traitement (sécurité sociale), 1962

Observation 1990

France (ratification: 1974)

!F-90-118-0-FRA

La commission a pris note des informations fournies par le gouvernement dans son rapport. Elle a noté, en particulier, les informations concernant l'application de l'article 5, paragraphe 1, de la convention, branche d) (Prestations d'invalidité).

1. a) Article 3, paragraphe 1, de la convention, branche d) (Prestations d'invalidité). En réponse aux commentaires antérieurs de la commission concernant l'octroi de l'allocation supplémentaire (art. L.815-2 du Code de la sécurité sociale) aux ressortissants de tous les Etats Membres liés par la convention et non pas seulement aux nationaux et aux étrangers ressortissants des pays signataires d'une convention internationale de réciprocité (comme le prévoit l'article L.815-5 dudit code), le gouvernement réitère que l'allocation précitée n'est pas une prestation de sécurité sociale, mais une prestation d'assistance versée sans condition de ressources dont l'objectif est celui de garantir à ses bénéficiaires un minimum de moyens d'existence, quelle que soit la nature de l'avantage de base servi. Il est même possible qu'il n'y ait pas d'avantage de base, la constatation ayant été faite que, de plus en plus, cette prestation est attribuée à des personnes qui n'ont jamais travaillé. Dès lors, il convient de distinguer les compléments de pension qui constituent l'accessoire d'une prestation, des garanties de ressources qui sont intrinsèquement liées au niveau de vie de l'Etat dans lequel elles sont servies et sont l'expression d'une solidarité nationale.

De plus, le gouvernement signale que, pour l'attribution de l'allocation supplémentaire du FNS, il est tenu compte non seulement des pensions (ce qui inclut les pensions servies par d'autres Etats), mais d'autres moyens tels que des revenus professionnels éventuels, des biens mobiliers, etc. Or lorsqu'un demandeur possède des biens immobiliers, l'institution débitrice de la prestation doit requérir l'inscription d'une hypothèque sur ce bien et, lorsqu'il existe une succession, l'institution peut recouvrer tout ou partie des sommes versées au titre de l'allocation supplémentaire sur cette succession. Ces procédures étant appliquées aux Français candidats à l'allocation, il est exclu d'en dispenser les ressortissants étrangers résidant en France. D'où la nécessité de conclure des accords bilatéraux qui sont des protocoles particuliers distincts des conventions de sécurité sociale traduisant la nature juridique de l'allocation du FNS, prévoyant la participation active de l'Etat contractant à la vérification indispensable des conditions d'octroi de l'allocation, et qui sont particuliers à chaque éventualité selon que la réciprocité peut ou non être rencontrée dans la législation de l'autre Etat.

La commission prend note de ces déclarations. Elle rappelle que l'octroi de l'allocation en question n'est pas subordonné à une appréciation discrétionnaire mais constitue un droit pour les demandeurs remplissant les conditions requises, ce qui constitue un des éléments des prestations d'assurance. Elle estime également que, bien que le fait que l'allocation supplémentaire puisse, dans certains cas, être attribuée sans qu'il n'y ait d'avantage de base, cette allocation, ainsi que son nom l'indique, constitue une prestation de sécurité sociale lorsqu'elle vient en complément d'une prestation principale. C'est d'ailleurs en ce sens que, dans un arrêt dont la commission avait pris connaissance dans ses commentaires antérieurs, la Cour de justice des Communautés européennes s'est prononcée le 24 février 1988 dans l'affaire Giletti et autres. A cet égard, elle ne peut que se référer à ses

Observation 1990

commentaires précédents selon lesquels, au sens de la convention (article 1, paragraphe b)), constituent une prestation "toutes prestations, pensions, rentes et allocations, y compris tous suppléments ... éventuels".

Quant aux procédures décrites ci-dessus, appliquées aux candidats de l'allocation, la commission estime, à l'instar du gouvernement, que celles-ci doivent sans doute s'appliquer sans distinction aux étrangers lorsqu'ils ont des biens en France. Par conséquent, la commission ne peut qu'exprimer à nouveau l'espoir que le gouvernement adoptera les mesures nécessaires pour donner plein effet à cette disposition de la convention.

b) Dans ses commentaires antérieurs, la commission, qui avait noté en son temps les commentaires formulés par la Confédération générale du travail (CGT) dans le cadre de la convention no 97 sur les conditions d'octroi de l'allocation aux adultes handicapés créée par la loi no 75-534 du 30 juin 1975, avait exprimé l'espoir que le bénéfice de cette allocation pourrait être assuré aux ressortissants, résidant en France, de tous les Etats ayant accepté les obligations de la convention (sous réserve de la faculté pour le gouvernement de se prévaloir de l'article 4, paragraphe 2 b), en subordonnant l'octroi de l'allocation à un stage de résidence pouvant aller jusqu'à cinq ans). Elle avait souligné le fait que les caractéristiques de l'allocation aux adultes handicapés l'apparentent en droit aux prestations de sécurité sociale de type non contributif comme celles visées à l'article 2, paragraphe 6 a), et non pas à des prestations d'assistance. Dans ce contexte, la commission avait pris connaissance, d'après la réponse du ministre de la Solidarité nationale à une question écrite d'un sénateur (JOS du 3 avril 1982, p. 906), que la possibilité d'accorder le bénéfice de l'allocation aux adultes handicapés à toute personne de nationalité étrangère, sous réserve d'une certaine durée de séjour, faisait l'objet d'un examen approfondi. Etant donné que le rapport du gouvernement ne contient pas d'éléments nouveaux à cet égard, la commission ne peut que réitérer l'espoir que le prochain rapport contiendra des informations sur les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de cette disposition de la convention.

c) Article 4, paragraphe 1, branche d) (Prestations d'invalidité) et branche f) (Prestations de survivants). Dans ses commentaires antérieurs, la commission avait constaté que la législation subordonnait le versement des prestations d'assurances sociales (en l'occurrence, les prestations d'invalidité et de survivants) aux assurés étrangers du régime général (art. L.311-7 du Code de la sécurité sociale), du régime agricole (art. 1027 du Code rural) et de celui des mines (art. 184 du décret no 46-2769 du 27 novembre 1946), à la condition qu'ils aient leur résidence en France, à moins que n'existe entre la France et le pays d'origine du bénéficiaire une convention garantissant en particulier le maintien de ces prestations. La commission avait en conséquence fait observer que, aux termes de la disposition précitée de la convention, le bénéfice sans condition de résidence des prestations d'invalidité et de survivants devrait être assuré à l'égard des ressortissants de tous les Etats Membres liés par la convention. Dans son rapport, le gouvernement précise que l'article L.311-7 du Code de la sécurité sociale n'impose pas la résidence en France des étrangers pour le bénéfice des pensions. La condition de résidence en France est exigée seulement au moment de la demande de liquidation d'une pension. La commission prend note avec intérêt de ces informations. A cet égard, elle souhaiterait savoir si la condition de résidence en France est également exigée au moment de la demande de liquidation d'une pension pour les pensions de survivants et d'invalidité.

Observation 1990

2. Article 6. En réponse aux commentaires antérieurs de la commission concernant l'obligation de garantir le service des allocations familiales au titre des enfants résidant à l'étranger, le gouvernement indique qu'aux termes de l'article L.512-1 du Code de la sécurité sociale a droit au bénéfice des prestations familiales toute personne résidant en France, à la condition que les enfants résident également en France. Le critère de résidence constitue une condition substantielle, puisqu'il est, depuis la suppression (en 1975) de la condition d'exercice d'une activité professionnelle, le seul critère d'obtention des prestations familiales. Ce critère est justifié par une série de motifs juridiques, politiques et financiers.

S'agissant du souhait exprimé par la commission d'experts de voir le gouvernement français compléter certaines conventions bilatérales (Israël, Norvège) et en conclure de nouvelles (République centrafricaine, Jamahiriya arabe libyenne, Bolivie, Viet Nam) dans la mesure où existent des courants migratoires, le rapport du gouvernement signale qu'il convient de rappeler que les conventions bilatérales sont des instruments de coordination concernant certaines ou toutes les branches de sécurité sociale et qui obéissent à certaines règles dont la principale est la réciprocité. Dès lors, comment conclure une convention pour certaines branches dont on sait qu'elles n'existent pas dans le pays cocontractant. De plus, ces accords sont négociés et tiennent compte de circonstances historiques, de la volonté des deux parties, des intérêts en présence et de l'état d'avancement des législations.

La commission prend note de ces informations. Elle croit utile de rappeler que l'article 6 de la convention ne vise pas toutes les prestations aux familles (branche i) du paragraphe 1 de l'article 2 de la convention), mais seulement les "allocations familiales", c'est-à-dire les "paiements périodiques accordés en compensation des charges résultant de l'entretien des enfants, à l'exclusion de certaines allocations particulières et, notamment, de celles qui sont versées aux mères restant au foyer" (voir le paragraphe 103 de l'étude d'ensemble de 1977 sur cette convention). Elle croit également utile de préciser que cette disposition ne consacre pas une obligation directe ou immédiate applicable du seul fait de la ratification de la convention, mais seulement une obligation médiate, subordonnée à la conclusion d'accords entre les membres intéressés sur les conditions et limites dans lesquelles la garantie prévue devrait être appliquée (voir en particulier le paragraphe 108 de l'étude d'ensemble de 1977 sur cette convention). Dans ces conditions, la commission prie le gouvernement de bien vouloir réexaminer le moment venu la question, en vue d'assurer l'application de cet article de la convention.

3. Article 10, paragraphe 1, de la convention. Se référant à ses commentaires antérieurs, la commission a noté avec intérêt que: a) le bénéfice de l'allocation aux adultes handicapés créée par la loi no 75-534 du 30 juin 1975, qui est reconnu aux personnes de nationalité française ou ressortissant d'un pays ayant conclu une convention de réciprocité en la matière et résidant ou ayant résidé sur le territoire métropolitain ou dans les départements ou territoires d'outre-mer (art. L.821-1 du Code de la sécurité sociale), a été étendu, par circulaires ministérielles no 1258 du 2 novembre 1979 et no 7 du 23 janvier 1980, aux réfugiés et apatrides qui résident de façon permanente en France, ceci en application de la clause de la nation la plus favorisée; b) d'une façon générale, la France s'efforce, dans la plupart des accords de sécurité sociale qu'elle conclut avec d'autres pays, d'inclure les réfugiés et les apatrides dans le champ d'application.

Observation 1990

4. Dans ses commentaires antérieurs, la commission avait prié le gouvernement de bien vouloir préciser, compte tenu des dispositions de l'article 2, paragraphe 1 a) (soins médicaux) (lu conjointement avec l'article 3, paragraphe 1, de la convention), la portée de la lettre ministérielle no 36 du 13 janvier 1986 (ministère des Affaires sociales) reprise par une circulaire du 12 février 1986 et une lettre du 16 avril 1986 de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, aux termes desquels les titulaires de pensions d'invalidité ou de vieillesse ou de rentes d'accidents du travail françaises se voient refuser le droit aux prestations en nature de l'assurance maladie lorsque ces titulaires sont des ressortissants étrangers, résidant à l'étranger, qui se trouvent en séjour temporaire en France, alors que les Français de l'étranger, titulaires de pensions ou de rentes françaises, bénéficient des soins médicaux lorsqu'ils sont en séjour temporaire en France.

Le gouvernement indique à cet égard que la condition de résidence de plus de trois mois dans des conditions régulières requise des travailleurs étrangers ne peut être opposée aux ressortissants français résidant à l'étranger, titulaires de pensions ou de rentes françaises, qui doivent se voir reconnaître le droit aux prestations en nature de l'assurance maladie dès lors qu'ils se trouvent en séjour temporaire en France: ces ayants droit sont considérés en effet, du fait même de leur nationalité, comme bénéficiant d'un droit permanent à résidence en France. La commission a noté cette déclaration.

Convention no 118: Egalité de traitement (sécurité sociale), 1962

Observation 1991

France (ratification: 1974)

La commission a pris note des informations fournies par le gouvernement dans son rapport.

1. a) Article 3, paragraphe 1, de la convention (branche d) (Prestations d'invalidité)). Dans ses commentaires antérieurs, la commission avait attiré l'attention du gouvernement sur la nécessité d'assurer l'octroi de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité (FNS) (art. L.815-2 du Code de la sécurité sociale) aux ressortissants de tous les Etats Membres liés par la convention et non pas seulement aux nationaux et aux étrangers ressortissants des pays signataires d'une convention internationale de réciprocité (comme le prévoit l'article L.815-5 dudit code).

Dans sa réponse, le gouvernement indique à nouveau que l'allocation précitée n'est pas une prestation de sécurité sociale mais une prestation d'assistance. Il ajoute que l'allocation du FNS, contrairement aux prestations de sécurité sociale, est récupérable sur la succession du bénéficiaire, comme le sont également les allocations servies au titre de l'aide sociale. Selon le gouvernement, cette particularité consacre, en droit français, la différence de nature entre prestations de sécurité sociale et prestations d'assistance; pour ces dernières, en effet, la solidarité nationale ne se substitue que momentanément à la solidarité familiale toujours fondée à s'exercer à l'égard de ses membres dans le besoin. Le gouvernement estime également que ce n'est pas parce que l'octroi de cette allocation correspond à un droit légalement protégé qu'elle peut être rangée pour autant au nombre des prestations de sécurité sociale; même pour l'aide sociale, en effet, le droit est "légalement protégé", sauf pour quelques allocations marginales, à caractère discrétionnaire ou ponctuel.

La commission prend note de ces informations. Elle ne peut que se référer à ses commentaires antérieurs dans lesquels elle soulignait que, selon l'article 1 b) de la convention, le terme "prestations" vise "toute prestation, pension, rente et allocation, y compris tout supplément ou majorations éventuels". Ainsi que le confirment les travaux préparatoires de la convention, ce terme doit donc être pris dans son acception la plus large (dans ce sens, voir CIT, 46e session, Genève, 1962, rapport V (1), p. 25). La commission rappelle également que l'allocation supplémentaire du FNS constitue, pour les bénéficiaires, un droit propre qui est indépendant de toute appréciation discrétionnaire des besoins, caractéristique d'une prestation d'assistance. A cet égard, la possibilité de récupérer, dans certains cas, le montant de l'allocation supplémentaire sur la succession du bénéficiaire, ne saurait être considérée comme déterminante dans la mesure où elle n'est que la conséquence de la prise en considération des ressources.

La commission a toutefois noté avec intérêt la déclaration du gouvernement selon laquelle il réfléchit à la possibilité de faire bénéficier de l'égalité de traitement en matière d'octroi du FNS, sur le territoire français, les étrangers qui, ne relevant ni des règlements des Communautés européennes ni de conventions bilatérales de réciprocité prévoyant des dispositions en la matière, satisferaient à certaines conditions de durée de résidence sur ce territoire; une concertation ministérielle est engagée sur cette question, dont le résultat n'est pas encore connu à ce jour. Dans ce contexte, la commission a également pris connaissance avec intérêt de la décision du Conseil constitutionnel no 89-269 D C du 22 janvier 1990; celui-ci

a déclaré inconstitutionnel l'article 24 de la loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé qui étendait le bénéfice de l'allocation supplémentaire aux ressortissants de la Communauté, tout en maintenant, pour les ressortissants d'autres Etats, la condition de l'existence d'une convention de réciprocité. Dans ses considérants, le Conseil constitutionnel a estimé, notamment, que l'exclusion des étrangers résidant régulièrement en France du bénéfice de l'allocation supplémentaire, dès lors qu'ils ne peuvent se prévaloir d'engagements internationaux ou de règlements pris sur leur fondement, méconnaît le principe constitutionnel d'égalité.

La commission exprime l'espoir que la concertation interministérielle entamée à cet effet aboutira à l'extension, aussi bien dans la législation que dans la pratique, du bénéfice de l'allocation supplémentaire du FNS aux ressortissants de tous les Etats Membres liés par la convention et non pas seulement aux ressortissants des pays signataires d'une convention internationale de réciprocité, conformément à l'article 3, paragraphe 1, de la convention. Par ailleurs, la commission rappelle qu'en vertu de son article 4, paragraphe 2, la convention n'admet de restrictions à l'égalité de traitement en ce qui concerne la durée de la résidence que dans certaines limites et uniquement pour des prestations du type de celles qui sont prévues au paragraphe 6 a) de l'article 2 (c'est-à-dire des prestations autres que celles dont l'octroi dépend soit d'une participation financière directe des personnes protégées ou de leur employeur, soit d'une condition de stage professionnel).

b) Se référant à ses commentaires antérieurs concernant l'allocation aux adultes handicapés créée par la loi no 75-534 du 30 juin 1975, la commission note avec intérêt que le gouvernement poursuit sa réflexion sur la possibilité d'accorder cette allocation aux personnes de nationalité étrangère autres que les ressortissants de la CEE (ou membres de leur famille) et les Suédois (lesquels peuvent déjà en bénéficier dans le cadre de la convention bilatérale conclue avec la Suède). Elle exprime l'espoir que cette réflexion permettra de conduire à la pleine application de la convention sur ce point en assurant le bénéfice de l'allocation précitée aux ressortissants, résidant en France, de tous les Etats en ayant accepté les obligations (sous réserve de la faculté pour le gouvernement de se prévaloir de l'article 4, paragraphe 2 b), en subordonnant l'octroi de l'allocation à un stage de résidence pouvant aller jusqu'à cinq ans).

c) Article 4, paragraphe 1 (branche d) (Prestations d'invalidité) et branche f) (Prestations de survivants)). La commission se réfère à ses commentaires antérieurs concernant la condition de résidence à laquelle est subordonné le versement des prestations d'assurance sociale (en l'occurrence, les prestations d'invalidité et de survivants) aux assurés étrangers ressortissants de pays n'ayant pas conclu de convention de sécurité sociale avec la France garantissant en particulier le maintien de ces prestations. Dans son rapport, qui ne contient pas d'information en ce qui concerne les pensions d'invalidité proprement dites, le gouvernement indique qu'il n'est pas exigé de condition de résidence pour les pensions de veuf et de veuve invalides, sans toutefois indiquer la base légale sur laquelle se fonde cette déclaration; il confirme en outre qu'une condition de résidence subsiste, dans certains cas, en matière de pensions de réversion pour les étrangers ne pouvant se prévaloir des règlements de la CEE ou d'instruments bilatéraux de réciprocité, ainsi qu'en matière d'assurance veuvage. La commission prend note de ces informations. Etant donné que, contrairement à la convention, le versement des prestations d'assurance sociale pour les assurés étrangers

affiliés au régime général (art. L.311-7 du Code de la sécurité sociale), au régime agricole (art. 1027 du Code rural) et à celui des mines (art. 184 du décret no 46-2769 du 27 novembre 1946) est subordonné à la condition expresse qu'ils aient leur résidence en France, la commission exprime à nouveau l'espoir que le gouvernement pourra indiquer les mesures prises ou envisagées pour assurer, en ce qui concerne les branches d) et e), aussi bien dans la législation que dans la pratique, l'application de cette disposition de la convention aux termes de laquelle, en ce qui concerne le bénéfice des prestations, l'égalité de traitement doit être assuré, sans condition de résidence, aux ressortissants de tout Etat lié par la convention.

2. Article 6. En réponse aux commentaires antérieurs de la commission concernant l'obligation de garantir le service des allocations familiales au titre des enfants résidant à l'étranger sur le territoire d'un Etat Membre ayant accepté les obligations de la convention pour la branche i) (Prestations aux familles), le gouvernement indique que des droits identiques à ceux des nationaux sont garantis aux étrangers résidant régulièrement en France - à la condition que leurs enfants résident également régulièrement en France - pour le bénéfice des prestations familiales du régime interne de sécurité sociale, et ce en application des articles L.512-1 et L.512-2 du Code de la sécurité sociale. En outre, certaines prestations familiales (en particulier les allocations familiales) peuvent être versées en application des règlements communautaires. Enfin, un certain type d'allocation familiale peut également être servi à l'étranger sur la base de diverses conventions bilatérales de sécurité sociale conclues par la France. La commission prend note avec intérêt de ces informations. Elle espère que le gouvernement s'efforcera de conclure des accords avec d'autres Etats Membres intéressés ayant accepté les dispositions de la convention pour la branche prestations aux familles dans la mesure où il existe avec ces Etats des courants migratoires. Elle le prie de bien vouloir fournir des informations sur tout accord conclu à cet égard. (Outre la France, les Etats suivants ont accepté les obligations de la convention pour la branche i): Bolivie, Cap-Vert, République centrafricaine, Guinée, Irlande, Israël, Italie, Jamahiriya arabe libyenne, Mauritanie, Norvège, Pays-Bas, Tunisie, Uruguay, Viet Nam.)

SOC.

SECURITE SOCIALE

C.B.

COUR DE CASSATION

Audience publique du 7 mai 1991

Cassation

M. COCHARD président

Arrêt n° 1732 P + F

Pourvoi n° 88-15.407 Q

R E P U B L I Q U E F R A N C A I S E

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

LA COUR DE CASSATION, CHAMBRE SOCIALE, a rendu l'arrêt suivant :

Sur le pourvoi formé par M. Saad Mazari, domicilié HLM Chartreuse Le Rivet, Bourgoin-Jallieu (Isère),

en cassation d'un arrêt rendu le 19 avril 1988 par la cour d'appel de Grenoble (Chambre sociale), au profit :

1°) de la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) de Grenoble, dont le siège est 2, rue des Alliés à Grenoble (Isère),

2°) de la Direction régionale des affaires sanitaires et sociales (DRASS) de la région Rhône-Alpes, dont le siège est 107, rue Servient à Lyon (Rhône),

défenderesses à la cassation ;

Le demandeur invoque, à l'appui de son pourvoi, le moyen unique de cassation annexé au présent arrêt ;

Annexe 6 - Arrêt Mazari - Cour d'appel de Lyon (1er juin 1992)

COUR D'APPEL DE LYON
AUDIENCE SOLENNELLE
1ère et 2ème Chambres réunies

ARRET du 1 JUIN 1992

G : 9104169

APPEL sur renvoi de cassation d'un jugement du Tribunal des Affaires de Sécurité Sociale de GRENOBLE en date du 21 NOVEMBRE 1986

ARRET DE LA COUR DE CASSATION (Chambre Sociale) en date du 7 MAI 1992

DECISION CASSEE : Arrêt de la Cour d'Appel de GRENOBLE (Chambre Sociale) en date du 19 AVRIL 1988

PARTIES EN CAUSE:

MR MAZARI SAAD
Demeurant: HLM CHARTREUSE LE RIVET 38300 BOURGOI
JAILLIEU

Avocat: Me CHAPUIS

APPELANT

CAISSE PRIMAIRE D'ASSURANCE MALADIE DE GRENOBLE
2 rue des Alliés
38000 GRENOBLE
représentée par Monsieur Jacques LAPIERRE
muni d'un pouvoir en date du 29 avril 1992

INTIME

COMPOSITION DE LA COUR lors des débats et du délibéré :

- Monsieur ORIOL, Premier Président,
 - Madame HERNET, Président de Chambre,
 - Monsieur KARSENTY, Président de Chambre,
 - Madame BIOT, Conseiller,
 - Monsieur CHAUVET, Conseiller,
- assistés pendant les débats de Madame KROLAK, greffier.

DEBATS : audience solennelle et publique du 4 mai 1992

ARRET : contradictoire

Prononcé à l'audience solennelle et publique du 1 juin 1992 par Monsieur ORIOL, Premier Président, qui a signé la minute avec le greffier.

- FAITS, PROCEDURE ET PRETENTIONS DES PARTIES -

Monsieur Saad HAZARI, de nationalité algérienne, titulaire d'une pension d'invalidité depuis le 20 février 1983, a déposé le 29 avril 1986 une demande d'allocation supplémentaire du Fonds National de Solidarité (F.N.S.).

Devant le refus de la Caisse Primaire d'Assurance Maladie de Grenoble, il a saisi le Tribunal des Affaires de Sécurité Sociale de cette ville qui par jugement du 21 novembre 1986 a rejeté son recours au motif que seule une personne de nationalité française pouvait prétendre à ce bénéfice.

Par arrêt de la Chambre Sociale de la Cour d'Appel de Grenoble en date du 19 avril 1988 cette décision a été confirmée.

Sur pourvoi de Monsieur HAZARI, la Chambre Sociale de la Cour de Cassation a cassé cet arrêt le 7 mai 1991 et renvoyé les parties devant la Cour d'Appel de Lyon laquelle a été saisie le 22 juillet 1991.

Monsieur HAZARI fait valoir que si l'article L 815-2 du Code de la Sécurité Sociale pose une condition de nationalité pour l'obtention de l'allocation du F.N.S., l'article L 815-5 dudit Code prévoit que son bénéfice peut être accordé aux étrangers soumis à des conventions internationales de réciprocité.

Il soutient ainsi d'une part que l'article 7 des accords d'Evian du 19 mars 1962 -toujours en vigueur- attribue aux ressortissants algériens résidant en France les mêmes droits que les nationaux français, à l'exception des droits politiques, et d'autre part

que la Convention FrancoAlgérienne du 1 octobre 1980 établit le principe de l'égalité de traitement des ressortissants des deux Etats au regard de la législation de sécurité sociale de chacun d'eux, aucune de ces conventions ne prévoyant la réciprocité législative qui est exclue en matière de droits sociaux et de droits aux prestations sociales.

Monsieur MAZARI relève enfin que l'article 39 de l'accord de coopération entre la Communauté Economique Européenne (C.E.E.) et l'Algérie, approuvé par un règlement du Conseil des Communautés, élimine toute discrimination fondée, pour les travailleurs de nationalité algérienne, sur la nationalité par rapport aux propres ressortissants des Etats membres dans lesquels ils sont occupés.

Il sollicite la réformation du jugement, que sa demande d'attribution de l'allocation du F.N.S. soit déclarée recevable et le renvoi de son dossier auprès de la C.P.A.M. de Grenoble pour l'examen des autres conditions d'admission à l'allocation qui prendra effet à la date de sa demande initiale.

La C.P.A.M. de Grenoble s'en rapporte à justice faisant valoir qu'elle est tenue d'appliquer le Code de la Sécurité Sociale et qu'elle avait refusé à Monsieur MAZARI le versement du F.N.S. en application de l'article L 815-5 de ce Code qui le réserve aux étrangers bénéficiant d'une convention internationale de réciprocité qui n'existe pas en l'espèce, la Convention Franco-Algérienne du 1 octobre 1980 ne mentionnant pas comme législation applicable celle relative à l'attribution du F.N.S.

- MOTIFS ET DECISION -

Attendu qu'aux termes de l'article 39 de l'accord de coopération entre la C.E.E. et l'Algérie approuvé par le règlement n° 2210/78 du Conseil en date du 26 septembre 1978, directement applicable dans tous les états membres, les travailleurs de nationalité algérienne et les membres de leur famille 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 Etats membres dans lesquels ils sont occupés ;

Attendu que l'article 4 du règlement 1408/71 du Conseil des Communautés en date du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, dont la Cour de Justice a précisé la portée dans son arrêt du 24 février 1987, n'exclut pas du champ d'application

matériel de ce règlement une allocation supplémentaire versée par un fonds national de solidarité, financée par l'impôt et accordée au titulaire de pensions de vieillesse, de reversion ou d'invalidité en vue de leur assurer un minimum de moyens d'existence, pour autant que les intéressés ont un droit légalement protégé à l'octroi d'une telle allocation ;

Attendu qu'il est constant que Monsieur MAZARI, de nationalité algérienne et résidant en France a obtenu, le 20 février 1983, une pension d'invalidité ;

Que dès lors, relevant du régime de Sécurité Sociale français, il est fondé à obtenir les prestations de ce régime et celles qui en sont l'accessoire dans les mêmes conditions que les ressortissants français ;

Qu'il convient en conséquence d'infirmer le jugement du Tribunal des Affaires de Sécurité Sociale de Grenoble et de faire droit à la demande de Monsieur MAZARI ;

PAR CES MOTIFS

LA COUR,

Vu l'arrêt de la Chambre Sociale de la Cour de Cassation en date du 7 mai 1991,

Infirme le jugement du Tribunal des Affaires de Sécurité Sociale de Grenoble en date du 21 novembre 1986 ;

Déclare recevable la demande de Monsieur Saad MAZARI en attribution de l'allocation supplémentaire du Fonds National de Solidarité et le renvoie devant le Caisse Primaire d'Assurance Maladie de Grenoble pour l'examen des conditions y ouvrant droit et de la date de sa prise d'effet.

LE GREFFIER :



LE PREMIER PRESIDENT

