

Carte de séjour “retraité” : un premier bilan

Un étranger ayant travaillé en France et qui est retourné vivre dans son pays d'origine peut faire la demande, depuis mai 1998, d'un titre de séjour spécial portant la mention “retraité”.

Or, cette carte est rarement demandée, car si elle présente un intérêt incontestable dans certains cas, elle induit pour nombre de retraités un net recul des droits aux prestations sociales françaises.

Pour rendre ce statut plus “effectif”, le législateur pourrait pousser plus avant sa réflexion.

Depuis la loi du 11 mai 1998, les retraités étrangers ont droit à un nouveau titre de séjour ayant pour objectif de leur faciliter les allers-retours entre leur pays d'origine et la France. Il est en effet précisé, à l'article 18 *bis* de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée⁽¹⁾, que l'étranger qui a établi ou qui établit sa résidence habituelle hors de France bénéficie sous certaines conditions, à sa demande, d'une carte de séjour portant la mention “retraité”. Cette carte, valable dix ans et renouvelée de plein droit, permet d'entrer à tout moment librement, sans visa, sur le territoire français. La lecture de la circulaire du 12 mai 1998 explicite bien un problème que rencontraient certains étrangers retraités qui avaient des attaches partagées entre deux pays : *“Un certain nombre de ressortissants retraités ayant accédé à la retraite ont envisagé la perspective de quitter la France et de vivre cette période de leur vie dans leur pays d'origine. Ils en ont souvent été empêchés par la crainte de ne pouvoir revenir sur le sol français aisément pour y retrouver les membres de leur famille proche et par celle de perdre tout ou partie des pensions et avantages sociaux auxquels la résidence en France ouvre droit.”*

Le droit des étrangers a ainsi subi des transformations liées à des facteurs démographiques, économiques et sociaux. Il est important d'examiner quelles sont les manifestations, les contestations entendues au sens de répliques, de ripostes face à cette institution de droit nouvellement posée. Il s'agit de mesurer, dans une perspective de dialogue, s'il existe une véritable coïncidence entre cette carte de séjour “retraité”, en tant que réponse du droit, et les changements vécus par les personnes étrangères lorsqu'ils passent au statut de retraité et choisissent de résider au pays d'origine. Plus précisément, il s'agit de savoir si nous pouvons parler en termes d’“effectivité” ou d’“ineffectivité”, qu'il faut distinguer de notions voisines, par exemple celle d'inefficacité qui, comme l'écrit très justement André-Jean Arnaud, “renvoie

par
Edwige Rude-Antoine,
chargée de recherche,
CNRS/Curapp
(Centre universitaire de
recherches administratives
et politiques de Picardie)

1)- Loi n° 89-548
du 2 août 1989, article 8,
Journal officiel du 8 août 1989 ;
loi n° 91-647 du 10 juillet 1991,
art. 73, *JO* du 13 juillet 1991 ;
loi n° 93-1027 du 24 août 1993,
art. 11, *JO* du 29 août 1993 ;
loi n° 97-396 du 24 avril 1997,
art. 8, *JO* du 25 avril 1997 ;
loi n° 98-349 du 11 mai 1998,
art. 10, *JO* du 12 mai 1998.



2)- André-Jean Arnaud, *Critique de la raison juridique*, tome I, "Où va la sociologie juridique ?", éd. LGDJ, "Bibliothèque de philosophie du droit", vol. XXVI, Paris, 1981, p. 373.

3)- Jean Carbonnier, *Flexible droit, textes pour une sociologie du droit sans rigueur*, éd. LGDJ, Paris, 1979, pp. 100-105.

4)- Rapport annuel déposé au Parlement, publications du ministère de l'Intérieur, 1999 et 2000.

5)- Le Catred a été fondé en 1985 pour répondre à un vide juridique né de la présence de travailleurs migrants sur le territoire français. Il assure une mission d'accueil, d'information des retraités et de leur famille sur leurs droits et les moyens d'y accéder. Il assiste les intéressés dans la constitution et le suivi des dossiers administratifs et judiciaires. Cf. brochure Catred, *Des droits à votre portée. Maladie, handicap, vieillesse*, 2^e éd., 2001, 110 p.

à la fonction du droit tandis que les premières concernent le taux d'application réelle d'une norme édictée, le degré de réalisation de l'objectif fixé⁽²⁾, ou celle d'impuissance, qui concerne des règles de droit écrit qui ne sont que conceptuelles sans avoir jamais été matérielles, ou encore celle de désuétude, qui montre toutes les forces sociales vives à l'œuvre, détruisant la règle de droit et justifiant bien souvent son abrogation⁽³⁾.

À première vue, les étrangers n'ont guère usé de cette nouvelle carte, au point que nous pouvons nous demander quel est le degré d'"effectivité" de cette règle de droit qui crée une nouvelle catégorie juridique d'étrangers. Selon le rapport annuel du ministère de l'Intérieur intitulé "Les titres de séjour des étrangers en France"⁽⁴⁾, il a été octroyé 134 cartes de séjour "retraité" en 1999. Ce chiffre a plus que doublé en 2000. Ces données mettent en lumière une ineffectivité statistique de ce statut, étrangère à la volonté du législateur et des gouvernants mais liée sans doute à des déperditions de la machinerie juridique.

Préférence pour la carte de résident

C'est ce que précise d'ailleurs le Catred (Collectif des accidentés du travail, handicapés et retraités pour l'égalité des droits)⁽⁵⁾, qui a pour objectifs statutaires la lutte pour la reconnaissance des droits des immigrés (notamment en matière de protection sociale) et la promotion de l'égalité des droits entre ressortissants français et étrangers. Le collectif affirme que sur 2 000 situations d'immigrés retraités recensées dans l'association, 1 % seulement a sollicité cette carte de séjour "retraité". Ce sont les conséquences en matière de protection sociale qui conduisent le secteur associatif agissant auprès des étrangers à leur déconseiller de faire des démarches pour obtenir ce titre. C'est ainsi une réalité humaine et sociale qui s'exprime à travers cette catégorie de carte de séjour et que nous devons considérer avec attention. L'examen détaillé de la règle de droit et de son application doit permettre d'analyser les phénomènes d'"effectivité" ou d'"ineffectivité" et de s'interroger sur leur signification.

En soumettant à des conditions précises l'obtention de la carte de séjour "retraité", le législateur n'avait sans doute d'autre objectif que de permettre à une catégorie particulière de personnes de circuler entre deux pays. Il s'agit de s'adapter à une situation qui n'est pas rare : à la retraite, des parents qui ont émigré des années plus tôt repartent au pays, laissant derrière eux leurs enfants et leurs petits-enfants. Cependant, compte tenu des conditions d'obtention de ce titre de séjour "retraité" et de ses conséquences inattendues, les étrangers retraités ont boudé ce texte.

Pour qu'il obtienne la carte de séjour "retraité", le législateur français exige, en 1998, que l'étranger, après avoir résidé en France sous le couvert d'une carte de résident, ait établi sa résidence hors de France, qu'il soit titulaire d'une pension contributive de vieillesse, de droit propre ou de droit dérivé, liquidée au titre d'un régime de base français de sécurité sociale. Ainsi, tous les étrangers retraités ayant résidé en France avec une carte de séjour temporaire en sont exclus. De même, les Algériens n'entrent pas dans le champ de l'application de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée. Quant au conjoint du retraité, il n'a droit à cette carte que s'il est lui-même retraité et s'il a séjourné régulièrement en France pendant la durée de validité de la dernière carte de résident délivrée au titulaire de la carte "retraité". La description de ses conditions d'octroi, si rapide qu'elle soit, autorise donc une première conclusion : certaines catégories d'étrangers en sont exclues. La loi de 1998 manque ici son but, en ne reconnaissant pas à tous ce droit de garder des liens et de circuler entre deux pays.

Certaines catégories d'étrangers, notamment tous les retraités ayant résidé en France avec une carte de séjour temporaire, ne peuvent se voir attribuer la carte de séjour "retraité".

Des manques en matière d'assurance maladie

L'étranger titulaire du titre de séjour "retraité" bénéficie d'une libre circulation entre la France et son pays d'origine pour des séjours temporaires qui ne peuvent excéder un an. Il a donc une liberté dans l'action. C'est comme une fenêtre ouverte qui doit permettre de respirer mieux. Mais ses droits sont limités. Avec ce titre de séjour, l'étranger retraité n'a plus accès à un emploi. Sur le plan de la protection sociale, le titulaire de la carte "retraité" qui est retourné vivre dans son pays d'origine est tout de même tenu de payer les cotisations d'assurance maladie, maternité, invalidité et décès prélevées sur sa pension de vieillesse, qu'il séjourne ou non temporairement en France par la suite⁶⁾. Toutefois, selon l'article L. 161-25-3 du Code de la sécurité sociale⁷⁾, le retraité qui a cotisé pendant une quinzaine d'années ou plus à l'assurance n'a droit, lors de ses séjours sur le territoire français, qu'aux remboursements de soins immédiats (grippe, fracture d'un poignet par exemple), c'est-à-dire à une couverture maladie très limitée. Le traitement des maladies chroniques ou du sida n'est plus couvert. Le titre de séjour "retraité" ne permet plus de bénéficier d'une prise en charge "aide médicale de l'État"⁸⁾, qui ne concerne que les personnes en situation irrégulière⁹⁾. Le conjoint bénéficie de la même couverture que l'assuré, les enfants n'y ont plus droit.

C'est pourquoi, bien souvent, l'étranger retraité, reparti au pays, préfère garder sa carte de séjour de résident, qui lui permet de cumu-

6)- Art. L. 131-7 du Code de la sécurité sociale.

7)- Loi n° 98-349 du 11 mai 1998, article 39.

8)- L'aide médicale de l'État (AME) est une prestation d'aide sociale permettant la prise en charge gratuite des frais de santé des personnes qui ne peuvent pas bénéficier de l'assurance maladie (définition à l'article L. 251-1 du nouveau Code de l'action sociale et des familles).

9)- Cf. *Le bulletin du Catred*, avril-mai 2001, n° 2.



10)- Par "prestations non contributives", il est entendu l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité (FNS), l'allocation aux adultes handicapés (AAH), l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS), l'allocation aux vieux travailleurs non salariés (AVTNS), le secours viager, l'allocation aux mères de famille, l'allocation spéciale vieillesse.

11)- Cour d'appel de Paris, 18^e chambre, 14 décembre 2000, cité par Catred, *Des droits à votre portée*, op. cité, p. 34.

ler une pension de retraite et les revenus d'activités professionnelles dans les conditions de droit commun prévues par le Code de la sécurité sociale. Par ailleurs, le titulaire d'une carte de résident à la retraite continue de bénéficier de la plénitude de ses droits à l'assurance maladie. Les prestations sociales sont généralement versées aux étrangers dès lors qu'ils résident légalement sur le territoire français, c'est-à-dire en vertu du seul critère de la résidence régulière. Néanmoins, certaines d'entre elles, comme les prestations non contributives⁽¹⁰⁾, sont versées aux personnes démunies de ressources, comme les retraités, en fonction de leur nationalité et en vertu d'une condition de réciprocité (l'allocation demandée est accordée uniquement si elle est expressément prévue dans une convention bilatérale conclue entre la France et l'État dont relève le requérant). Cette condition de réciprocité méconnaît à l'évidence le principe de l'égalité des traitements prévu par le droit communautaire.

À ce sujet, il est important de rappeler l'affaire qui a opposé, devant la Cour d'appel de Paris, la Caisse d'allocations familiales (Caf) de la Seine-Saint-Denis et M. Marabata Diallo à propos du versement d'une allocation adulte handicapé⁽¹¹⁾. En vertu de l'article L. 821-1 du Code de la sécurité sociale, M. Diallo, de nationalité malienne, s'est vu refuser son versement, au motif qu'il n'est pas de nationalité française ou ressortissant d'un pays qui a conclu une convention de réciprocité en matière d'allocation adulte handicapé. M. Diallo conteste cette décision devant le tribunal des Affaires de sécurité sociale de Bobigny. Le tribunal rend un jugement le 13 janvier 1999 et ordonne le paiement rétroactif de l'allocation, du 1^{er} septembre 1995 au 31 mai 1998, sans considération de nationalité. La Caisse d'allocation familiale fait appel du jugement, mais se voit déboutée par la Cour d'appel, au motif que l'allocation adulte handicapé doit être assurée sans distinction aucune, notamment si cette distinction est fondée sur l'origine nationale. Ceci résulte des dispositions combinées de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article premier du protocole de cette même Convention, tels qu'interprétés par la Cour européenne des droits de l'homme.

La loi du 11 mai 1998, en instituant un titre de séjour "retraité", exclut donc certaines personnes de la protection sociale. Elle réduit les droits sociaux de ses titulaires. En effet, le fait que ne soit mentionnée, sur la carte "retraité", que l'adresse du pays d'origine, prive ces étrangers de la plupart de leurs droits. Il est ainsi constaté une réelle inégalité de traitement, qui varie selon le statut juridique de l'étranger à la retraite. Aussi peu d'étrangers retraités et repartis dans leur pays se soumettent-ils à cette nouvelle disposition. Pour la majorité, ils s'y sont soustraits, voire s'en sont écartés, appréciant le mécanisme juridique comme désavantageux par rapport au maintien de la

carte de séjour “résident”. Mais l’“ineffectivité” de la règle est susceptible de degrés. Certaines situations d’étrangers retraités expliquent un accomplissement en demi-teinte de la règle de droit posée.

Une carte utile pour certains retraités

Concrètement, du fait de la diversité des situations des étrangers revenus vivre au pays d’origine à la retraite, certains d’entre eux ont quand même tout intérêt à demander la carte de séjour “retraité”. Il s’agit de

© Nora Ait-Aïssa/IM média.

ceux qui ont dépassé les trois années d’absence sur le sol français et ont ainsi perdu leur droit à une carte de séjour de résident, de ceux qui se sont vus refuser le renouvellement de leur carte de résident au motif qu’ils n’habitent plus en France, et enfin de ceux qui ont restitué leur carte de séjour pour bénéficier d’une aide au retour. Plutôt que de devoir, pour chaque voyage vers la France, demander un visa touristique, qui limite à trois mois la durée du séjour, ces personnes à la retraite, qui ont résidé régulièrement en France, peuvent trouver dans l’octroi du titre de séjour mention “retraité” un meilleur confort pour leurs allers-retours entre la France et leur pays d’origine.

Alger, sur le front de mer. Le but du titre de séjour “retraité” était de rendre confortable une situation de circulation qui n’est pas rare : à la retraite, des parents repartent au pays, laissant derrière eux enfants et petits-enfants.



En somme, la diversité des situations des étrangers retraités retournés au pays justifie ce traitement spécifique. Entre l'“effectivité” totale et l'“ineffectivité” totale, c'est donc l'“effectivité” partielle qui domine. Cette catégorie de séjour, compte tenu de son objectif précis – le maintien d'attaches entre les deux pays - n'a semble-t-il pas vocation à être appliquée constamment. Toutefois, ce serait sans doute caricaturer le raisonnement législatif que d'en conclure trop hâtivement que cette règle juridique du droit des étrangers, qui ne répond pas à un intérêt social évident, doit être supprimée.

L'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée relative au séjour des étrangers propose des catégories de titres de séjour mis à la disposition du public sans les rendre obligatoires. Dans le cas de la carte “retraité”, l'institution mise sur pied ne correspond qu'à un besoin social limité et ses conditions d'accès découragent les titulaires de la carte de séjour “résident”. Pourtant, l'inapplication n'a pas ici forcément le sens d'un échec justifiant l'abrogation, puisque ce titre n'en demeure pas moins disponible aux convenances d'un certain public d'étrangers retraités. Cette règle de droit, même partiellement effective, peut avoir une utilité. Elle crée au moins une prise de conscience du fait que les étrangers retraités qui repartent ont souvent des liens affectifs et durables avec la France. C'est pourquoi le législateur doit aller plus loin et ne pas s'en tenir aux seuls besoins d'ordre et de gestion des flux migratoires. Il ne faut pas rayer cette catégorie juridique, mais progresser sans défigurer la réalité sociale, en adaptant mieux la protection sociale de ces étrangers en perpétuel déplacement entre deux lieux. Peut-être, ainsi, pourrions-nous constater un certain succès pour cette nouvelle catégorie juridique des “retraités”. ◀