

N° 213

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 janvier 2018

## PROJET DE LOI

*ratifiant l'ordonnance n° 2017-1177 du 19 juillet 2017 portant **extension et adaptation des compléments de l'allocation aux adultes handicapés à Mayotte et modifiant les conditions d'attribution de l'allocation pour adulte handicapé,***

PRÉSENTÉ

au nom de M. Édouard PHILIPPE,

Premier ministre

Par Mme Sophie CLUZEL,

secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargée des Personnes handicapées

*(Envoyé à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## Table des matières

	<u>Page</u>
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	5
PROJET DE LOI.....	7
ÉTUDE D'IMPACT.....	9
AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT.....	19



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'allocation aux adultes handicapés (AAH) a été étendue à Mayotte par l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte. Les deux compléments de l'allocation aux adultes handicapés, le complément de ressources et la majoration pour la vie autonome n'y étaient cependant pas applicables.

L'ordonnance n° 2017-1177 du 19 juillet 2017 a procédé à l'extension et à l'adaptation de ces compléments, sur le fondement de l'habilitation définie à l'article 223 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, modifié par l'article 26 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique. En application de l'article 223 précité, un projet de loi de ratification doit être déposé au Parlement avant le 19 janvier 2018.

L'**article 1<sup>er</sup>** du projet de loi procède à la ratification de cette ordonnance.

Par ailleurs, l'**article 2** procède à une mise en conformité avec les exigences constitutionnelles et conventionnelles de l'ordonnance du 27 mars 2002 relative aux modalités de versement de l'AAH.

Il supprime ainsi la référence aux conventions de réciprocité entre États pour l'accès à la prestation des personnes de nationalité étrangère (hors Union européenne).

Il précise par ailleurs que la condition de résidence préalable à la demande est désormais appréciée sur l'ensemble du territoire français et non plus seulement à Mayotte.

Enfin, il procède à une mise en cohérence et une actualisation des références au code de l'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) désormais étendu à Mayotte.



## PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la secrétaire d'État chargée des Personnes handicapées,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-1177 du 19 juillet 2017 portant extension et adaptation des compléments de l'allocation aux adultes handicapés à Mayotte et modifiant les conditions d'attribution de l'allocation pour adulte handicapé, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le Premier ministre, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion, avec le concours de la secrétaire d'État chargée des Personnes handicapées.

### Article 1<sup>er</sup>

L'ordonnance n° 2017-1177 du 19 juillet 2017 portant extension et adaptation des compléments de l'allocation aux adultes handicapés à Mayotte est ratifiée.

### Article 2

- ① L'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte est ainsi modifiée :
- ② 1° A l'article 35, les mots : « Sans préjudice de l'article 37, toute personne française ou ressortissante d'un État ayant conclu une convention de réciprocité en matière d'attribution d'allocation aux adultes handicapés, résidant à Mayotte depuis une durée fixée par décret » sont remplacés par les mots : « Sous réserve de l'article 37, toute personne résidant à Mayotte et ayant résidé en France depuis une durée fixée par décret » ;
- ③ 2° L'article 37 est remplacé par les dispositions suivantes :

- ④ « Art. 37. – Les personnes de nationalité étrangère, non ressortissantes d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, doivent, pour bénéficier de l'allocation pour adulte handicapé, être titulaires de l'un des documents de séjour mentionnés à l'article L. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ou d'un récépissé de demande de renouvellement de l'un de ces documents de séjour, sous réserve d'avoir résidé en France de façon permanente sous couvert de l'un de ces documents depuis une durée fixée par décret.
- ⑤ « Cette condition n'est pas applicable aux réfugiés, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux apatrides et aux titulaires de la carte de résident portant la mention « résident de longue durée – UE » ou d'un titre de séjour prévu par les traités et accords internationaux et conférant des droits équivalents.
- ⑥ « Les dispositions du septième alinéa de l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale sont applicables aux ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse. »

Fait à Paris, le 12 janvier 2018

Signé : ÉDOUARD PHILIPPE

Par le Premier ministre :

La secrétaire d'État chargée des Personnes handicapées

Signé : SOPHIE CLUZEL

# **Étude d'impact**





## **ETUDE D'IMPACT**

### **PROJET DE LOI**

ratifiant l'ordonnance n° 2017-1177 du 19 juillet 2017 portant extension et adaptation des compléments de l'allocation aux adultes handicapés à Mayotte et modifiant les conditions d'attribution de l'allocation pour adulte handicapé

**NOR : PRMZ1730863L/Bleue-1**

21 décembre 2017

## TABLE DES MATIERES

<b>Introduction générale.....</b>	<b>3</b>
<b>Tableau synoptique des consultations obligatoires.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Etat des lieux.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis.....</b>	<b>5</b>
<b>3. Analyse des impacts et dispositions envisagées.....</b>	<b>5</b>
<b>4. Consultations menées.....</b>	<b>6</b>
<b>5. Modalités d'application.....</b>	<b>6</b>

## INTRODUCTION GENERALE

Dans le cadre des mesures de convergence des législations applicables à Mayotte, collectivité à statut départemental depuis 2011, le Gouvernement a prévu l'extension et l'adaptation des compléments de l'allocation aux adultes handicapés à Mayotte .

Il s'agit de procéder à l'extension du complément de ressources, ainsi que de la majoration pour la vie autonome.

### TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS OBLIGATOIRES

Instance consultée	Fondement juridique de la consultation	Article du projet de loi soumis à la consultation	Sens de l'avis
Conseil départemental de Mayotte	Article L. 3444-1 du Code générale des collectivités locales	Ensemble du texte	absence
Conseil d'administration de la caisse nationale des allocations familiales	Article L. 200-3 du Code de la sécurité sociale	Ensemble du texte	avis favorable
Conseil central d'administration de la caisse centrale de la Mutualité sociale agricole	L. 723-12 du code rural et de la pêche maritime	Ensemble du texte	prise d'acte

## 1. ETAT DES LIEUX

La loi n°2016-41 de modernisation de notre système de santé (article 223 I), complétée par l'article 26 de la loi n°2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, a habilité le Gouvernement à prendre les textes nécessaires à l'extension des compléments de l'allocation pour adulte handicapé (AAH) au plus tard avant le 27 juillet 2017.

L'ordonnance n°2017-1177 du 19 juillet 2017 portant extension et adaptation des compléments de l'allocation aux adultes handicapés à Mayotte procède à l'extension et à l'adaptation de ces deux compléments dans des conditions d'accès identiques à celles du droit métropolitain, sous réserve des adaptations relatives à l'actualisation du droit au séjour.

Par ailleurs, l'article 35 de l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 modifiée relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte dispose que l'allocation pour adulte handicapé (AAH) à Mayotte est accordée à « *toute personne française ou ressortissante d'un État ayant conclu une convention de réciprocité en matière d'attribution d'allocation aux adultes handicapés* ». Les compléments d'allocation créés par l'ordonnance étant réservés aux bénéficiaires de l'AAH, ils sont soumis aux mêmes conditions de droit, s'agissant de prestations majorant l'allocation de base.

Or des conditions rédigées en termes identiques ont été jugées contraires au principe d'égalité par le Conseil constitutionnel, s'agissant du minimum vieillesse (décision n° 89-269 DC du 22 janvier 1990), et aux stipulations combinées de l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 1er du protocole additionnel n° 1 à cette convention par la Cour de cassation, s'agissant de l'AAH au niveau national (Soc., 31 janvier 2002, n° 00-18365).

L'extension des compléments de l'AAH à Mayotte doit donc s'accompagner d'une mise en conformité des conditions d'attribution de l'AAH dans ce département avec les règles constitutionnelles et conventionnelles. Cette mise en conformité, qu'il n'était pas possible de réaliser au stade de l'ordonnance en raison du champ limité de l'habilitation législative, implique la suppression de la condition de réciprocité.

L'article 37 de l'ordonnance du 27 mars 2002 fixe le principe du droit des personnes de nationalité étrangère à cette allocation et par voie de conséquences à ses compléments, sous réserve d'être titulaire, soit de la carte de résident prévue à l'article 13 de l'ordonnance du 26 avril 2000 susvisée, soit de l'un des titres de séjour prévus aux articles 19, 20 ou II de l'article 59 de ladite ordonnance, et d'avoir résidé à Mayotte de façon permanente et dans des conditions régulières de séjour depuis une durée fixée par décret (15 ans).

Enfin, l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte a été abrogée par l'ordonnance n° 2014-464 du 7 mai 2014 portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

## **QUELQUES DONNEES MAHORAISES**

### **1- Données démographiques**

- 210 000 habitants en 2012
- Age moyen : 22 ans ce qui en fait le département le plus jeune de France
- Forte croissance de la population : a triplé entre 1985 et 2012.
- 60% de la population mahoraise a moins de 25 ans et la moitié des habitants a moins de 17 ans et demi (contre 39 ans en France métropolitaine).

### **2- Données générales sur le public en situation de handicap à Mayotte**

- Environ 4 000 dossiers sont suivis par la MDPH de Mayotte
- Les bénéficiaires sont majoritairement concentrés dans l'agglomération de Mamoudzou et Koungou.
- La MDPH a commencé en 2016 à déployer la PCH (un bénéficiaire en 2016).
- Les statistiques sur Mayotte permettent de dresser un état des lieux de la situation :
  - 1.708 jeunes de moins de 20 ans en situation de handicap ;
  - 1.200 adultes ayant un handicap mais ne l'ayant pas fait reconnaître ;
  - 650 personnes ayant une reconnaissance de la qualité de travailleur handicap – RQTH ;
  - 464 bénéficiaires de l'AAH (+67% en 3 ans pour 2,4M€ d'euros versés en 2016) ;
  - 255 allocataires de l'AEEH (+13 % depuis 2015).

## **2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NECESSITE DE LEGIFERER**

Conformément aux termes de la loi n°2016-41 de modernisation de notre système de santé en son article 223 (I), un projet de loi doit être déposé en vue de la ratification de l'ordonnance du 19 juillet 2017 au Parlement dans les six mois suivant sa publication, soit le 18 janvier 2018 sous peine de caducité de l'ordonnance.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objet de ce projet de loi est de ratifier cette ordonnance.

L'objectif poursuivi est également de mettre en conformité l'ordonnance du 27 mars 2002 relative aux conditions d'attribution de l'AAH (article 35) avec la jurisprudence constitutionnelle et conventionnelle, en procédant à la suppression de la mention de la convention de réciprocité

Par ailleurs, la condition préalable de résidence au moment de la demande et applicable à l'ensemble des bénéficiaires (actuellement fixée par décret à un an) sera désormais vérifiée sur l'ensemble du territoire français.

En outre, comme cela est le cas pour l'AAH servie sur le reste du territoire, la condition de résidence préalable applicable aux bénéficiaires étrangers extracommunautaires (actuellement fixée par décret à quinze ans) ne sera pas rendue applicable aux réfugiés, bénéficiaires de la protection subsidiaire, apatrides, ainsi qu'aux titulaires de la carte de résident portant la mention « résident de longue durée – UE » ou d'un titre de séjour prévu par les traités et accords internationaux et conférant des droits équivalents, conformément aux exigences du droit international et de l'Union européenne (article 23 de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés ; article 29.1 de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011, dite « directive qualification » ; article 23 de la convention de New York du 28 septembre 1954 sur l'apatridie ; article 11.1 d) de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée).

Enfin, le projet de loi procède à une mise en cohérence de l'ordonnance du 27 mars 2002, en actualisant les références juridiques relatives à la régularité du séjour pour les bénéficiaires étrangers de l'AAH : il est procédé au renvoi au Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) tel qu'étendu et adapté à Mayotte par ordonnance du 7 mai 2014. Sont également actualisées les mentions des différentes catégories de personnes étrangères auxquelles continue de s'appliquer la condition, inchangée, de résidence régulière et permanente préalable.

### **3. ANALYSE DES IMPACTS ET DISPOSITIONS ENVISAGEES**

L'ordonnance qu'il s'agit de ratifier est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> décembre 2017. La première mensualité versée en application de celle-ci le sera en janvier 2018.

On peut estimer que moins de la moitié des 500 bénéficiaires en 2016 à Mayotte de l'allocation pour adulte handicapé devrait être concernée par l'un ou l'autre de ces deux compléments. La maison départementale des personnes handicapées, créée en 2016, sera chargée de contrôler la condition liée à la capacité de travail nécessaire à l'octroi du complément de ressources en 2018.

Par ailleurs, la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) ne recensait aucun ressortissant de nationalité étrangère ayant déposé une demande d'allocation ou ayant obtenu l'AAH, au titre de la clause conventionnelle de réciprocité.

### **4. CONSULTATIONS MENEES**

La consultation obligatoire des instances suivantes a été requise :

- Le Conseil départemental de Mayotte a été saisi le 15 novembre selon la procédure d'urgence et n'a pas émis d'avis dans ce délai ;
- Le Conseil d'administration de la caisse nationale des allocations familiales, saisi le 9 novembre 2017 a émis un avis favorable le 14 novembre 2017 ;
- Le Conseil central d'administration de la caisse centrale de la Mutualité sociale agricole, saisi le 9 novembre 2017 a pris acte du texte dans un avis rendu le 22 novembre 2017.

### **5. MODALITES D'APPLICATION**

Le Gouvernement met en œuvre comme pour les autres minima sociaux des mesures facilitant l'information et l'accessibilité au droit : le site internet du Ministère des solidarités et de la santé sera mis à jour de la réforme. Les sites des organismes (Caisse nationale des allocations familiales – CNAF – et Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie – CNSA) prévoiront également une information dédiée. L'organisme gestionnaire (CNAF) ainsi que la CNSA ont été associés en amont de la publication du texte. Le complément de ressources pourra être sollicité via le formulaire Cerfa n°13788\*01.

La majoration pour la vie autonome ne fait pas l'objet d'une demande spécifique, elle est servie de manière automatique dès lors que les conditions d'éligibilité sont remplies.



## **Avis du Conseil d'État**



**CONSEIL D'ÉTAT**

**Section sociale**

**N ° 3 9 3 . 8 2 4**

**EXTRAIT DU REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS**

**Assemblée générale du jeudi 21 décembre 2017**

**Projet de loi**

**ratifiant l'ordonnance n° 2017-1177 du 19 juillet 2017 portant extension et adaptation des compléments de l'allocation aux adultes handicapés à Mayotte et modifiant les conditions d'attribution de l'allocation pour adulte handicapé**

NOR : SSAA1730863L

**AVIS**

- 1.** Le Conseil d'État a été saisi le 15 novembre 2017 d'un projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-1177 du 19 juillet 2017 portant extension et adaptation des compléments de l'allocation aux adultes handicapés à Mayotte et modifiant les conditions d'attribution de l'allocation pour adulte handicapé qui existe dans ce territoire.
- 2.** Dans les autres départements que Mayotte, les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) peuvent percevoir des compléments en plus de l'allocation, qui sont la majoration pour vie autonome et le complément de ressources. L'ordonnance du 19 juillet 2017 a étendu ces deux compléments à Mayotte.
- 3.** Le projet de loi de ratification de celle-ci s'accompagne d'une modification des conditions d'attribution à Mayotte de l'AAH elle-même, destinée à en assurer la conformité à la Constitution et à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
- 4.** Dans le droit en vigueur, l'article 35 de l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte subordonne l'attribution de l'AAH à un étranger à l'existence d'une convention de réciprocité entre l'État dont ce dernier est ressortissant et la France. Or, des conditions rédigées en termes identiques ont été jugées contraires au principe d'égalité par le Conseil constitutionnel, s'agissant du minimum vieillesse (décision n° 89-269 DC du 22 janvier 1990), et aux stipulations combinées de l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 1<sup>er</sup> du protocole additionnel n° 1 à cette convention par la Cour de cassation, s'agissant de l'AAH au niveau national (Soc., 31 janvier 2002, n° 00-18365). Le projet de loi de ratification dont le Gouvernement a saisi le Conseil d'État procède par conséquent à juste titre à la suppression de la condition de réciprocité.

5. Toutefois, le Conseil d'État estime que d'autres modifications de l'ordonnance du 27 mars 2002 sont nécessaires pour en assurer la constitutionnalité et la conventionnalité.

6. En premier lieu, l'article 37 de cette ordonnance, applicable selon le projet de loi aux personnes de nationalité étrangère non ressortissantes d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, subordonne l'attribution de l'AAH à la détention d'une carte de résident depuis une durée préalable fixée par décret. Or, le principe d'égalité de traitement avec les nationaux en matière d'assistance sociale ne permet pas d'instaurer une telle condition de durée préalable de détention d'un document de séjour pour certaines catégories d'étrangers, à savoir :

- les réfugiés, en vertu de l'article 23 de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et de l'article 29.1 de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011, dite « directive qualification » ;

- les bénéficiaires de la protection subsidiaire, en vertu de l'article 29.1 de la même directive ;

- les apatrides, en vertu de l'article 23 de la convention de New York du 28 septembre 1954 sur l'apatridie ;

- les titulaires d'une carte de résident portant la mention « résident de longue durée-UE », en vertu de l'article 11.1 d) de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

Mayotte étant depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014 une région ultrapériphérique, les directives du 25 novembre 2003 et du 13 décembre 2011 y sont applicables, aucune décision du Conseil de l'Union européenne prise sur le fondement de l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne n'ayant arrêté de mesure spécifique d'adaptation de ces textes. En outre, au vu notamment du considérant 13 de la directive du 25 novembre 2003, du considérant 45 de la directive du 13 décembre 2011 et de l'arrêt *Servet Kamberaj* (Grande chambre, 24 avril 2012, C-571/10) de la Cour de justice de l'Union européenne, le Conseil d'État estime que l'AAH doit être regardée comme une « *prestation essentielle* » au sens de ces directives et qu'il n'est donc pas possible de déroger au principe d'égalité de traitement.

7. En deuxième lieu, s'il est loisible au législateur de subordonner le bénéfice de l'AAH à Mayotte, pour les nationaux comme pour les étrangers, à une condition de durée de résidence préalable, le principe d'égalité garanti par la Constitution ne permet pas de ne tenir compte pour l'appréciation de cette condition que de la résidence à Mayotte. Le Conseil d'État introduit donc dans le projet de loi une modification de l'article 35 de l'ordonnance du 27 mars 2002 afin de prendre en compte la durée de résidence sur l'ensemble du territoire français.

8. Enfin, la maîtrise de l'immigration, qui se rattache à la sauvegarde de l'ordre public, est un objectif de valeur constitutionnelle. Mayotte étant soumise à des flux d'immigration d'une ampleur exceptionnelle, des conditions d'attribution des prestations sociales aux étrangers plus restrictives que celles applicables en métropole peuvent être justifiées afin de concourir à la réalisation de cet objectif. En outre, l'article 73 de la Constitution permet au législateur de prévoir des adaptations tenant aux caractéristiques et aux contraintes particulières des départements d'outre-mer. Le droit de l'Union européenne fait également place à la préoccupation des Etats membres d'encadrer l'attribution de certaines prestations sociales dans l'objectif d'éviter que le système d'assistance sociale d'un Etat membre ne supporte une « charge déraisonnable » ou de permettre l'intégration de ressortissants de pays tiers dans les meilleures conditions (voir notamment CJUE, Grande chambre, 11 novembre 2014, *Elisabeta et Florin Dano*, C-333/13 et 1<sup>er</sup> mars 2016, *Kreis Warendorf*, C-443/14).

Le Conseil d'État considère par conséquent que pour les étrangers non ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse et qui n'appartiennent pas aux catégories mentionnées au point 6, le législateur peut subordonner le droit d'un étranger à l'AAH à la détention préalable d'un document de séjour pendant une durée fixée par décret, alors qu'une telle condition n'existe pas en métropole. Il appartient au pouvoir réglementaire, dans le cadre de la mise en œuvre de cette prestation essentielle, de fixer cette durée de manière proportionnée au regard de l'objectif de maîtrise de l'immigration.

*Cet avis a été délibéré et adopté par l'Assemblée générale du Conseil d'État dans sa séance du jeudi 21 décembre 2017.*