



Paris, le 4 janvier 2016

Décision du Défenseur des droits MLD-2015-321

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et notamment les articles 8 et 14 ;

Vu la convention OIT n°97 révisée sur les travailleurs migrants du 1^{er} juillet 1949 et notamment l'article 6 ;

Vu le code de la sécurité sociale et notamment les articles L.512-2 et D.512-2 ;

Saisi par les époux B. du refus de prestations familiales que leur a opposé la CAF d'Eure-et-Loir et qui estiment avoir subi une discrimination fondée sur leur nationalité ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le Tribunal des Affaires de la Sécurité Sociale de Chartres.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

Observations devant le TASS de Chartres

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative au refus de versement des prestations familiales que la Caisse des allocations familiales (CAF) d'Eure-et-Loir a opposé à Monsieur et Madame B. pour leur fils E. au motif que ce dernier était entré sur le territoire français en dehors de la procédure de regroupement familial et qu'il ne pouvait, de ce fait, fournir le certificat médical OFII sollicité.

Monsieur B. et son épouse, Madame B., née G., séjournent régulièrement en France sous couvert de cartes de séjour temporaires portant, respectivement, les mentions « salarié » et « vie privée et familiale ».

Rappel des faits

Monsieur et Madame B. ont sollicité, auprès de la CAF d'Eure-et-Loir, les prestations familiales au bénéfice de leurs deux enfants mineurs, E., né le 13 février 2002 en Arménie, et V., né le 22 janvier 2007 en France.

Les prestations familiales ont été accordées au bénéfice de leur fils cadet V..

En revanche, par décision en date du 17 avril 2014, la CAF a refusé de verser les prestations au bénéfice de leur fils aîné E. au motif que ses parents ne présentaient pas pour ce dernier l'un des documents énumérés à l'article D.512-2 du code de la sécurité sociale.

Les époux B. ont contesté ce refus devant la Commission de recours amiable qui, par décision en date du 28 juillet 2014, a confirmé le refus de prestations opposé par la CAF. C'est dans ce cadre que les réclamants ont saisi le TASS de Chartres.

Enquête du Défenseur des droits

Par courrier du 16 janvier 2015, le Défenseur des droits adressait une note récapitulative au Directeur de la CAF d'Eure-et-Loir, lui demandant de bien vouloir présenter ses observations quant à l'argumentaire développé, lequel affirmait qu'une discrimination fondée sur la nationalité semblait constituée.

Par courrier du 23 mars 2015, la CAF réitérait son refus d'attribution des prestations familiales et joignait un récapitulatif des titres de séjour des réclamants de la Préfecture d'Eure-et-Loir du 12 février 2015.

Discussion juridique

La CAF refuse de verser les prestations familiales au bénéfice d'E., le fils aîné des réclamants, au motif que ces derniers ne présentent pas pour lui le certificat médical de l'OFII faisant foi du respect de la procédure du regroupement familial, et cela alors que l'enfant ne relèverait d'aucun des autres cas énumérés à l'article D. 512-2 du code de la sécurité sociale, lui permettant d'être exempté de la présentation de ce document.

Pourtant, contrairement à ce qu'affirme la CAF, les époux B. pouvaient effectivement bénéficier de l'une des exemptions prévues par le code de la sécurité sociale dès lors que

leur fils E. est entré en France en même temps que sa mère, qui est titulaire d'une carte portant la mention « vie privée et familiale » (1).

En outre, et en tout état de cause, les réclamants pouvaient bénéficier des prestations familiales au titre de leurs fils E. en vertu de la clause d'égalité de traitement en matière de sécurité sociale stipulée à l'article 6 de la Convention n° 97 de l'OIT, régulièrement ratifiée par la France et l'Arménie (2).

1. Le droit aux prestations familiales des réclamants garanti par les dispositions du code de la sécurité sociale

Si le bénéfice des prestations familiales est en principe réservé aux parents étrangers en situation régulière justifiant de l'entrée de leurs enfants en France par la voie du regroupement familial, l'article L. 512-2 du CESEDA prévoit toutefois un certain nombre d'autres cas où les ressortissants de pays tiers à l'Union européenne bénéficient de plein-droit des prestations familiales sans avoir à produire, pour preuve de l'entrée régulière de leurs enfants en France, le certificat médical délivré par l'OFII au terme de la procédure de regroupement familial.

Parmi ces cas se trouve celui de l'« *enfant d'étranger titulaire de la carte de séjour mentionnée au 7° de l'article L. 313-11 du même code à la condition que le ou les enfants en cause soient entrés en France au plus tard en même temps que l'un de leurs parents titulaires de la carte susmentionnée.* »

Or, le fils aîné des réclamants, E., est entré en France le 8 août 2005 en même temps que sa mère, Madame G. épouse B., qui est aujourd'hui titulaire d'une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale », carte mentionnée à l'article L. 313-11 du CESEDA. Aussi, le cas d'E. relève bien de la situation mentionnée ci-dessus.

Toutefois, selon la CAF, E. ne pouvait pas bénéficier de l'exemption de produire le certificat médical délivré par l'OFII mentionnée ci-avant, dans la mesure où la carte de séjour temporaire de sa mère a été délivrée sur le fondement des dispositions de l'article L. 313-14 du CESEDA et non sur celui des dispositions de l'article L. 313-11 7° du CESEDA.

Or, l'article L. 313-14 du CESEDA se borne à prévoir des cas où la carte de séjour mentionnée à l'article L. 313-11 du CESEDA peut être délivrée à titre exceptionnel¹. Ainsi, c'est bien de la carte mentionnée à l'article L. 313-11 du CESEDA, et visée par les dispositions du code de la sécurité sociale, dont bénéficie Madame B., et cela quand bien même cette carte aurait été délivrée sur le fondement des dispositions de l'article L. 313-14 du CESEDA.

D'ailleurs, **la Préfecture d'Eure-et-Loir reconnaît elle-même ce fondement puisqu'elle indique, dans un courrier en date du 18 avril 2013, versé au dossier par le conseil des réclamants, attribuer à Madame B. un titre de séjour temporaire d'un an « mention vie privée et familiale » en application de l'article L. 313-11 7° du CESEDA.**

¹ L'article L. 313-14 du CESEDA prévoit en effet que « [l]a carte de séjour temporaire mentionnée à l'article L. 313-11 [...] peut être délivrée, sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, à l'étranger ne vivant pas en état de polygamie dont l'admission au séjour répond à des considérations humanitaires ou se justifie au regard des motifs exceptionnels qu'il fait valoir ».

Aussi, l'exemption prévue par les dispositions précitées du code de la sécurité sociale pour les parents titulaires de la carte de séjour mentionnée au L. 313-11 7° du CESEDA est bien, contrairement à ce qu'affirme la CAF, applicable au cas d'E..

En outre, et en tout état de cause, les réclamants pouvaient bénéficier des prestations familiales pour leur fils E. en vertu de la clause d'égalité de traitement en matière de sécurité sociale prévue par l'article 6 de la Convention n° 97 de l'OIT.

2. Le droit aux prestations familiales des réclamants garanti par la Convention n° 97 de l'OIT

Le Défenseur des droits a eu l'occasion à plusieurs reprises de se prononcer sur le caractère discriminatoire à raison de la nationalité des articles L. 512-2 et D. 512-2 du code de la sécurité sociale, considérant que ces dispositions étaient contraires aux articles 8 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH) et à l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

Toutefois, dans deux arrêts du 3 juin 2011, l'Assemblée plénière de la Cour de cassation a estimé au contraire que ces dispositions revêtaient « *un caractère objectif, justifié par la nécessité dans un Etat démocratique d'exercer un contrôle des conditions d'accueil des enfants* », et ne portaient donc pas, de ce fait, une atteinte disproportionnée au droit à la vie privée et familiale tel que garanti par les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, ni ne méconnaissait les dispositions de l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant².

Dans la mesure où la Cour européenne des droits de l'homme est l'autorité juridictionnelle de dernier ressort pour trancher la question de la conformité de dispositions internes aux stipulations de la Convention, le Défenseur des droits a formulé, par décision n° MLD-MDE-MSP-2014-082 du 3 juin 2014, une tierce intervention dans le cadre d'un recours initié par un requérant débouté par la Cour de cassation. Il y relevait notamment plusieurs situations illustrant le caractère non-pertinent du dispositif mis en place par les dispositions litigieuses du code de la sécurité sociale au regard de l'objectif de santé publique qu'elles prétendent poursuivre, parmi lesquelles celles aboutissant, ainsi que c'est le cas en l'espèce, à réserver un traitement différent aux enfants d'une même fratrie.

La Cour européenne s'est prononcée dans une décision en date du 1^{er} octobre 2015³ sur le caractère discriminatoire, au regard des articles 8 et 14 de la Convention, des refus de prestations familiales opposés aux enfants entrés en France hors du cadre du regroupement familial. La Cour a jugé que le dispositif prévu à l'article L.512-2 du code de sécurité sociale, consistant à subordonner le versement des prestations familiales aux parents étrangers, non pas seulement à une condition de régularité de séjour des parents mais aussi à une obligation d'entrée régulière de leurs enfants en France, n'est pas contraire aux articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Toutefois, depuis 2011, la Cour de cassation, tout comme plusieurs tribunaux et cours d'appel, ont très fortement fait évoluer leur jurisprudence au regard d'autres textes que la Convention européenne des droits de l'Homme.

² Ass. plén., 3 juin 2011, n° 09-69.052 et 09-71.352.

³ CEDH, 1^{er} octobre 2015, Okitaloshima Okonda Osungu et autres c. France (req. nos 76860/11 et 51354/13).

Ainsi, le 5 avril 2013, la Cour de cassation a rendu deux arrêts dans lesquels elle retient que la subordination du versement des prestations familiales à l'entrée en France par la voie du regroupement familial institue une « *discrimination directement fondée sur la nationalité* » contraire aux accords d'association passés entre l'Union Européenne et des pays Tiers, par exemple l'Algérie ou la Turquie⁴.

A la suite de ces arrêts, plusieurs tribunaux et cours d'appel ont sanctionné le caractère discriminatoire des dispositions du code de la sécurité sociale sur le fondement d'autres instruments juridiques, tels que des conventions bilatérales signées entre la France et des pays tiers à l'Union européenne⁵ ou des conventions multilatérales signées dans le cadre de l'Organisation Internationale du Travail (voir pièce jointe : TASS Paris, 2 avril 2012, jugement pris sur le fondement de la Convention 118 de l'OIT).

De la même manière, la Cour de cassation a jugé le dispositif litigieux discriminatoire en vertu de conventions bilatérales de sécurité sociale passées entre la France et un grand nombre d'Etats. Elle s'est prononcée en ce sens notamment le 6 novembre 2014⁶ au regard d'une convention bilatérale passée entre la France et la Bosnie, ainsi que le 12 février 2015⁷ concernant une convention passée entre la France et le Cameroun.

Suivant un raisonnement similaire, les réclamants pouvaient prétendre, en l'espèce, au bénéfice des prestations familiales pour leur fils aîné sur le fondement de la clause d'égalité de traitement en matière de sécurité sociale prévue à l'article 6 de la Convention n° 97 de l'OIT, régulièrement ratifiée par la France le 29 mars 1954 et par l'Arménie le 27 janvier 2006.

En effet, l'article 6 de la convention précitée, reconnu d'effet direct par le Conseil d'Etat dans une décision du 11 avril 2012⁸, dispose que :

« 1. Tout Membre pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à appliquer, sans discrimination de nationalité [...] aux immigrants qui se trouvent légalement dans les limites de son territoire, un traitement qui ne soit pas moins favorable que celui qu'il applique à ses propres ressortissants en ce qui concerne les matières suivantes:

[...]

(b) la sécurité sociale (à savoir les dispositions légales relatives aux accidents du travail, aux maladies professionnelles, à la maternité, à la maladie, à la vieillesse et au décès, au chômage et aux charges de famille, ainsi qu'à tout autre risque qui, conformément à la législation nationale, est couvert par un système de sécurité sociale) »

⁴ Cass., Ass. plén., 5 avr. 2013, n° 11-17.520 et 11-18.947, et plus récemment voir Cass., Civ. 2^{ème}, 22 janvier 2015, n°14-10.344.

⁵ Voir en ce sens : TASS Paris, 20 février 2013, jugement pris sur le fondement de la convention bilatérale France-Côte d'Ivoire ; CA Paris, 21 novembre 2013, arrêt pris sur le fondement de la convention bilatérale France-Cameroun ; CA Paris, 28 novembre 2013, arrêt pris sur le fondement de la convention bilatérale France-Niger ; CA Paris, 27 février 2014, arrêt pris sur le fondement de la convention bilatérale France-Mali ; CA Paris, 27 mars 2014, arrêt pris sur le fondement de la convention bilatérale France-Côte d'Ivoire.

⁶ Cass., Civ., 2^{ème}, 6 novembre 2014, n°13-23.318.

⁷ Cass., Civ., 2^{ème}, 12 février 2015, n°14-10.992.

⁸ CE, Ass., *Gisti et FAPIL*, req. n° 322326.

Ces stipulations sont applicables aux réclamants, ressortissants arméniens séjournant légalement en France, sous couvert de titres de séjour les autorisant à travailler.

En conséquence, l'exigence de certificat médical OFII prévue par le code de la sécurité sociale sur laquelle la CAF se fonde pour opposer un refus de prestations familiales aux réclamants, contrevient aux stipulations précitées de la Convention n° 97 de l'OIT sur les travailleurs migrants, dès lors qu'elle a pour effet d'imposer aux réclamants des conditions supplémentaires à leur présence régulière sur le territoire français.

Aussi, en vertu de ces stipulations, la CAF aurait dû verser les prestations familiales sollicitées sans exiger des réclamants qu'ils produisent, pour leur fils aîné, le certificat médical OFII attestant de son entrée en France par la voie du regroupement familial.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits souhaite soumettre à l'appréciation du TASS de Chartres.