

Paris, le 4 janvier 2016

Décision du Défenseur des droits MLD-2015-319

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 n°97 révisée sur les travailleurs migrants de l'Organisation internationale du travail (OIT) du 1^{er} juillet 1949, ratifiée par la République française et la République du Cameroun ;

Vu la convention générale de sécurité sociale du 5 novembre 1990 entre la France et le Cameroun ;

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

Saisi par Madame X qui estime avoir subi une discrimination fondée sur sa nationalité lors du rejet de sa demande de prestations familiales,

Décide de présenter les observations suivantes devant le Tribunal des affaires de sécurité sociale de Z en complément de l'audience du 9 février 2015.

Jacques TOUBON

Observations devant le Tribunal des affaires de sécurité sociale de Z dans le cadre de l'article 33 de la loi organique

Par courrier du 17 juillet 2014, Madame X a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation relative au refus de prestations familiales que lui a opposé la caisse d'allocations familiales (Caf) de Y, pour sa fille, née le 3 octobre 2000 à GOIRLE (Pays-Bas) et entrée en France hors de la procédure du regroupement familial.

Rappel des faits

Madame X est de nationalité camerounaise et réside en France sous couvert d'une carte de séjour temporaire portant mention « vie privée vie familiale ».

L'intéressée a sollicité l'octroi de prestations familiales auprès de la Caf de Y au bénéfice de sa fille dont elle a la charge.

Sa demande a été rejetée en date du 27 janvier 2013.

Madame X a contesté cette décision auprès de la commission de recours amiable (CRA) qui a rejeté son recours le 23 avril 2013, au motif que l'enfant n'était pas en possession du certificat de contrôle médical délivré par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et que la requérante ne justifiait pas non plus que son enfant soit entrée en France en même temps qu'elle.

En date du 5 mai 2014, Madame X s'est adressée à nouveau à l'organisme afin de solliciter l'octroi de l'allocation de soutien familial et les allocations de rentrée scolaire.

Elle a joint à sa requête les formulaires nécessaires à l'examen de ses droits, à savoir les formulaires de déclaration de situation et de demande de soutien familial datés et signés.

En date du 11 juin 2014, le service contentieux de l'organisme, considérant que sa demande avait déjà fait l'objet d'une étude par la commission de recours amiable lors de la séance du 23 avril 2013, n'a pas examiné ses droits à prestation.

Non satisfaite de cette réponse, Madame X a saisi la commission de recours amiable, en date du 7 juillet 2014.

En date du 7 août 2014, les services de la Caf ont confirmé leur précédente réponse, considérant, en outre, que les délais de recours contre la décision de la CRA du 23 avril 2013 étaient expirés.

Par requête du 17 septembre 2014, l'intéressée a contesté cette dernière décision devant le Tribunal des affaires de sécurité sociale de Z.

C'est également dans ces conditions qu'elle a sollicité l'intervention du Défenseur des droits, afin que des observations puissent être produites à l'instance.

Le Défenseur des droits a présenté des observations par décision MLD/MSP n°2015-024 du 6 février 2015.

Lors de l'audience du 2 novembre 2015, la Caf a été invitée à présenter des éléments complémentaires avant le 25 novembre 2015, en vue du délibéré prévu le 18 janvier 2016.

C'est dans ces conditions que le Défenseur des droits adresse la présente décision afin d'intégrer les nouveaux éléments développés par l'organisme.

Enquête du Défenseur des droits

Par courrier du 12 décembre 2014, le Défenseur des droits a adressé à la Caf de Y une note récapitulant les éléments qui, selon lui, permettraient de faire droit à la demande de prestations familiales de Madame X.

En réponse à l'intervention du Défenseur des droits, la Caf a confirmé, par courrier du 23 décembre 2014, sa décision de rejet d'examen des droits à prestations familiales au motif que la régularité de séjour de sa fille n'était pas justifiée par les documents visés à l'article D.512-2 du code de la sécurité sociale.

Discussion juridique

En vertu de l'article L.512-2 du code de la sécurité sociale, les étrangers non ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne peuvent bénéficier des prestations familiales sous réserve de prouver leur régularité de séjour ainsi que celle des enfants dont ils ont la charge.

Cette dernière peut, sauf conditions très particulières, être justifiée par la production d'un certificat médical délivré par l'Office français de l'intégration et de l'immigration, lorsque les enfants sont entrés en France dans le cadre de la procédure du regroupement familial, conformément à l'article D.512-2 du même code.

En l'espèce, bien que Madame X réside régulièrement en France, sa fille n'étant pas entrée en France dans le cadre du regroupement familial, elle ne peut justifier la régularité de séjour de son enfant au regard des exigences précitées.

Toutefois, malgré cette situation, la Caf ne semble pas avoir examiné la situation de l'intéressée au regard de tous les instruments juridiques internationaux opposables et dont elle pouvait pourtant se prévaloir.

En effet, l'application des articles L. 512-2 et D. 512-2 du code de la sécurité sociale doit être écartée, dès lors que les allocataires sont ressortissants de pays ayant signé des conventions bilatérales de sécurité sociale avec la France, prévoyant des clauses d'égalité de traitement entre les nationaux des deux pays et de non-discrimination fondée sur la nationalité.

Ces conventions s'imposant dans l'ordre juridique français, conformément à l'article 55 de la Constitution, elles obligent les organismes à s'en prévaloir pour examiner les droits des allocataires.

A cet égard, force est de constater que les juridictions ont confirmé régulièrement l'application des conventions bilatérales liant la France avec des pays tiers et ont considéré qu'au regard de leurs dispositions, les articles L.512-2 et D.512-2 du code de la sécurité sociale devaient être écartés.

C'est ainsi que la Cour d'appel de Paris a considéré que les articles susvisés, en soumettant le bénéfice des prestations sociales à la production du certificat médical délivré par l'OFII, instituaient une discrimination directement fondée sur la nationalité et que par conséquent, les demandes de prestations des réclamants devaient être accueillies favorablement (arrêts du 21 novembre 2013 confirmé par arrêt de la Cour de Cassation du 12 février 2015 n°14-10.992, du 11 septembre 2014 n°12-1127, du 2 juillet 2015 S12/02204).

A l'instar des nombreuses décisions de la Cour d'appel de Paris, la Cour de cassation elle-même a reconnu que l'exigence du certificat médical de l'OFII était incompatible avec les accords prévoyant de telles clauses d'égalité en matière de protection sociale.

Ainsi, par décision du 6 novembre 2014 (n°13-23318), la 2^{ème} chambre civile de la Cour de cassation a reconnu que les dispositions litigieuses du code de la sécurité sociale devaient être écartées au profit de la convention bilatérale passée entre la France et Yougoslavie au motif que cette convention prévoyait un accès aux travailleurs yougoslaves séjournant régulièrement en France, sans que ne puissent leur être imposés des conditions supplémentaires à celles exigées des parents français.

En l'espèce, force est de constater que le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Cameroun, dont est ressortissante Madame X, ont signé une Convention générale de sécurité sociale en date du 5 novembre 1990 (décret n° 92-223 du 10 mars 1992), entrée en vigueur le 1^{er} mars 1992, prévoyant que les ressortissants des pays signataires bénéficient d'une égalité de traitement en matière de prestations familiales.

Plus particulièrement, l'article 1^{er} prévoit que :

« les ressortissants camerounais exerçant en France une activité salariée ou assimilée sont soumis aux législations de sécurité sociale énumérées à l'article 3 applicables en France, et en bénéficient, ainsi que leurs ayants droit, résidant en France, dans les mêmes conditions que les ressortissants français ».

A cet égard, la Cour d'appel de Paris et la Cour de cassation ont confirmé qu'au regard des dispositions de la convention liant la France avec le Cameroun, les articles L.512-2 et D.512-2 du code de la sécurité sociale, en soumettant le bénéfice des prestations sociales à la production du certificat médical délivré par l'OFII, instituaient une discrimination directement fondée sur la nationalité et que par conséquent, la demande des réclamants devait être accueillie favorablement (arrêt de la Cour d'appel de Paris du 21 novembre 2013 RG08-4642, confirmé par la Cour de cassation le 12 février 2015 n°14-10.992 et arrêt de la Cour d'appel de Paris du 11 septembre 2014 R11-4020).

A l'instar de la convention bilatérale précitée, il convient de relever que la Convention n°97 révisée sur les travailleurs migrants de l'Organisation internationale du travail (OIT) du 1^{er} juillet 1949, ratifiée par la France et la République du Cameroun, dont est ressortissante Madame X, prévoit également le respect du principe d'égalité de traitement.

Ainsi l'article 6-1 b prévoit que *« tout Membre (...) 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 (...) la sécurité sociale ».*

Le Conseil d'Etat a par ailleurs reconnu l'applicabilité directe des dispositions de ladite convention dans sa décision du 11 avril 2012 (arrêt en assemblée du CE n°322326) en ces termes :

« Considérant que les stipulations d'un traité ou d'un accord régulièrement introduit dans l'ordre juridique interne conformément à l'article 55 de la Constitution peuvent utilement être invoquées à l'appui d'une demande tendant à ce que soit ... écartée l'application d'une loi ... incompatibles avec la norme juridique qu'elles contiennent, dès lors qu'elles créent des droits dont les particuliers peuvent directement se prévaloir ».

Dans ce contexte, en tant que ressortissante du Cameroun et dans la mesure où elle travaille en contrat à durée déterminée depuis le 11 février 2013, il apparaît que la Caf devait ouvrir droit aux prestations familiales pour l'enfant dont Madame X a la charge, dans les mêmes conditions que les ressortissants français, sans qu'aucune différence de traitement fondée sur la nationalité ne puisse être opérée.

Par conséquent, contrairement à la position défendue par la Caf, dans son écrit complémentaire adressé, en date du 25 novembre 2015, à la juridiction saisie dans la présente affaire, l'application des conventions bilatérales est constamment confirmée par la jurisprudence.

L'arrêt de la Cour de cassation cité en appui de l'écrit complémentaire de l'organisme ne remet d'ailleurs pas en cause cette position (arrêt du 17 septembre 2015 14-22705). En effet, il est seulement reproché aux juges du fond de n'avoir pas examiné si l'intéressé justifiait d'une activité salariée ou assimilée.

Par ailleurs, il convient de rappeler que la convention bilatérale franco-camerounaise s'applique aux travailleurs camerounais exerçant une activité salariée ou assimilée à une activité salariée (articles 1 et 4 de la convention).

Entrent donc dans le champ d'application de cette convention toutes les personnes qui exercent ou ont exercé une activité rémunérée et qui sont en recherche d'emploi.

Le champ d'application de la convention doit, par ailleurs, être interprété à la lumière de l'arrêt de la Cour d'appel de Paris du 2 juillet 2015 (S12/02204), qui rappelle que le droit aux prestations familiales des travailleurs salariés ou assimilés, ne se perd ni en cas de suspension temporaire de leur activité, pendant un arrêt de travail, ni en cas de privation involontaire d'emploi donnant lieu à une indemnisation.

Par conséquent, la définition de l'activité salariée ou assimilée, telle que visée dans les conventions bilatérales, doit être appréciée par référence aux normes de droit international et non pas, par référence à l'article D.531-19 du code de la sécurité sociale relatif à la prestation d'accueil du jeune enfant, comme le défend la Caf dans son courrier du 25 novembre 2015.

En considération de ces éléments et dans la mesure où Madame X travaille depuis le 11 février 2013, l'application des conventions susmentionnées doit assurer à la réclamante le bénéfice des prestations familiales sans qu'aucune différence de traitement fondée sur la nationalité ne puisse être opérée.

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

Jacques TOUBON