

Paris, le 1^{er} juin 2016

Décision du Défenseur des droits MLD-MSP-2016-144

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 des libertés fondamentales et notamment les articles 8 et 14 ;

Vu l'Accord de partenariat et de coopération signé entre l'Union européenne et la fédération de Russie, entré en vigueur le 1^{er} décembre 1997 ;

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 Y à l'audience du 7 juin 2016.

Jacques TOUBON

Observations devant le Tribunal des affaires de sécurité sociale de Y dans le cadre de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative au refus de versement des prestations familiales opposé à Madame X par la caisse d'allocations familiales (Caf) au motif qu'elle ne remplit pas les conditions posées aux articles L.512-2 et D.512-2 du code de sécurité sociale.

Rappel des faits

Madame X, de nationalité russe, a séjourné régulièrement en France sous couvert d'une carte de séjour « vie privée vie familiale » délivrée au titre de l'article L.316-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droits d'asile (Ceseda). Cette carte est délivrée aux personnes étrangères faisant l'objet d'une mesure de protection en raison des violences commises par le conjoint.

Ce titre ouvrait, notamment, droit à l'exercice d'une activité professionnelle.

Depuis le 4 septembre 2015, Madame X réside sous couvert d'une carte de séjour « vie privée vie familiale » délivrée au titre de l'article L.313-11 7° du Ceseda et travaille actuellement pour la Mairie de Z.

Dès septembre 2014, l'intéressée a sollicité l'octroi de prestations familiales pour ses 3 enfants dont elle a la charge.

La Caf a rejeté sa demande au motif que son titre de séjour ne permettait pas de produire les attestations de la préfecture tel que requis à l'article D.512-2 du code de la sécurité sociale.

Cette décision a été confirmée par la commission de recours amiable, en date du 18 mai 2015, au motif que son titre n'avait pas été délivré sur le fondement de l'article L.313-11 7° du Ceseda, contrairement aux exigences de l'article D.512-2 du code de sécurité sociale.

Madame X a saisi le Tribunal des affaires de sécurité sociale en date du 17 juillet 2015.

Parallèlement, l'organisme a procédé à la régularisation de la situation de l'intéressée à compter du 1^{er} octobre 2015, soit le 1^{er} jour du mois suivant l'obtention de sa carte de séjour « vie privée vie familiale » délivrée au titre de l'article L.313-11 7° du Ceseda.

Toutefois, la Caf ayant maintenu sa décision de rejet concernant la période antérieure au 1^{er} octobre 2015, la contestation auprès du Tribunal a été maintenue.

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

Enquête du Défenseur des droits

Par courrier du 28 août 2015, le Défenseur des droits a adressé à la Caf de Y, une note récapitulant les éléments qui selon lui, permettaient de faire droit à la demande de prestations familiales de Madame X.

En réponse à l'intervention du Défenseur des droits, la Caf a, par un mail du 25 septembre 2015, indiqué que la situation de Madame X avait pu être régularisée à compter du 1^{er} octobre 2015 sur la base de l'attestation préfectorale mentionnant que ses enfants étaient entrés en même temps qu'elle et qu'elle possédait une carte de séjour « vie privée vie familiale » délivrée au titre de l'article L.313-11 7° du Ceseda.

Ses droits n'ayant pas été réexaminés sur la période antérieure, le Défenseur des droits a maintenu sa demande de réexamen par mail du 29 septembre 2015 et par note du 26 février 2016.

Finalement, la Caf a indiqué, par courrier du 16 mars 2016, avoir pris l'attache de la Caisse nationale des allocations familiales pour avis mais, dans cette attente, l'organisme n'a pas procédé au réexamen de la situation de la réclamante.

Discussion juridique

En vertu des articles L.512-2 et D.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.

En particulier, le code de sécurité sociale subordonne le versement des prestations familiales à la production soit d'une attestation précisant que l'enfant est entré en France au plus tard en même temps qu'un parent admis au séjour au titre de l'article L.313-11 7° du Ceseda, soit d'un certificat médical délivré dans le cadre de la procédure du regroupement familial.

En l'espèce, Madame X ne peut se conformer à ces exigences pour la période antérieure au 1^{er} octobre 2015 car, d'une part, bien qu'elle ait résidé régulièrement en France, son titre de séjour ne permet pas à la préfecture de délivrer une attestation, tel que prévu à l'article D.512-2 du code de la sécurité sociale et, d'autre part, ses enfants étant entrés en France en dehors du regroupement familial, elle ne possède pas les certificats médicaux de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

La réclamante peut pourtant prétendre aux prestations familiales pour ses enfants sur la base d'autres principes et textes à valeur supra-législative.

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 accords de sécurité sociale avec la France, prévoyant des clauses de non-discrimination fondée sur la nationalité.

Ces conventions d'applicabilité directe s'imposent dans l'ordre juridique français et obligent les organismes à en tenir compte pour examiner les droits des allocataires.

A cet égard, les juridictions ont régulièrement consacré 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.

La deuxième chambre civile de la Cour de cassation a ainsi reconnu l'application directe des conventions bilatérales pour examiner les droits aux prestations familiales (arrêt du 6 novembre 2014 n°13 sur l'accord avec la Bosnie, arrêt du 12 février 2015 n°14-10.992 sur l'accord avec le Cameroun et arrêt du 11 février 2016 n°15-13891 sur l'accord avec le Sénégal).

Les juridictions d'appel ont, de la même manière, considéré que les articles du code de la sécurité sociale susvisés, en soumettant l'attribution des prestations à des conditions plus rigoureuses que celles applicables aux personnes de nationalité française, étaient contraires aux dispositions des conventions bilatérales (arrêts de la Cour d'appel de Paris du 21 novembre 2013 confirmé par 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, du 24 mars 2016 RG 14-02063 ; arrêt de la Cour d'appel de Colmar du 14 janvier 2016 4SB 14/01201).

A l'instar de l'application des conventions bilatérales, la Cour de cassation a également déclaré incompatibles les articles L. 512-2 et D. 512-2 du code de la sécurité sociale avec les accords d'association signés entre l'Union européenne et certains Etats prévoyant des clauses d'égalité de traitement en matière de protection sociale.

C'est ainsi, notamment, par décision du 12 février 2015 (pourvoi 13-26.821) que la Cour de cassation a fait valoir l'application des accords signés entre l'Union européenne avec le Royaume du Maroc, confirmant ainsi ses précédentes décisions du 5 avril 2013 (pourvoi 11-17.520 et 11-18.947) et du 22 janvier 2015 (pourvoi 14-10.300) visant les accords avec la Turquie et l'Algérie, également signataires d'accords avec l'Union européenne.

Au même titre que ces conventions, l'Accord de partenariat et de coopération signé entre l'Union européenne et la fédération de Russie, entré en vigueur le 1^{er} décembre 1997 (décret n°98-425 du 22/05/1998 publié au JO du 31/05/1998), et dont est ressortissante Madame X, prévoit une égalité de traitement des travailleurs russes avec les citoyens européens en matière de prestations familiales.

En l'espèce, Madame X peut se prévaloir de cet accord, résidant en France de façon régulière et justifiant d'une activité professionnelle.

Dans ce contexte, en tant que ressortissante russe, il apparaît que Madame X peut bénéficier des prestations familiales pour ses enfants, dans les mêmes conditions que les ressortissants français, 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