

Paris, le 16 mars 2017

Décision du Défenseur des droits n°2017-110

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 bilatérale de sécurité sociale franco-yougoslave du 5 janvier 1950 ;

Vu l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Kosovo relatif à la succession en matière de traités bilatéraux des 4 et 6 février 2013 ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Saisi par Madame X d'une réclamation relative au refus de prestations familiales qui lui a été opposé par la Caisse d'allocations familiales de Y ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le Tribunal des affaires de sécurité sociale de Y.

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

Le Défenseur des droits a été saisi par Madame X d'une réclamation relative au refus de versement des prestations familiales qui lui est opposé par la Caisse d'allocations familiales (CAF) de Y au motif qu'elle ne produit aucun des documents requis par l'article D.512-2 du code de la sécurité sociale au titre de justificatifs de l'entrée en France des enfants à sa charge par la procédure de regroupement familial.

Madame X, ressortissante kosovare, séjourne régulièrement en France sous couvert de titres de séjour mention « vie privée et familiale » délivrés sur le fondement de l'article L. 313-11 11° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, délivré en 2011. En 2013, l'intéressée s'est vue délivrer un titre de séjour sur le fondement de l'article L.313-14 du CESEDA. Son titre est depuis lors régulièrement renouvelé.

Rappel des faits et de la procédure

Madame X vit en France avec ses quatre enfants nés à l'étranger :

- A, née le 29 mars 1995 ;
- B, né le 19 mai 1997 ;
- C, née le 2 février 2000 ;
- D, né le 14 avril 2002.

L'intéressée a perçu des prestations familiales jusqu'en février 2016.

Par courrier du 24 mars 2016, les services de la CAF ont notifié à Madame X une suspension de ses droits accompagnée d'une demande de remboursement de dette s'élevant à 33 926,20 €, au motif que le titre de séjour dont elle dispose ne permet pas le versement de prestations familiales en faveur d'enfants nés à l'étranger et entrés en France avec le parent titulaire de ce document.

La CAF considère ainsi que seuls les enfants A et B, désormais majeurs et titulaires d'un titre de séjour, peuvent bénéficier de ces prestations.

Par courrier du 22 avril 2016, Madame X a contesté la dette dont le remboursement lui était réclamé et en a sollicité la remise totale auprès de la commission de recours amiable (CRA).

Lors de sa séance du 9 mai 2016, la CRA a accordé une remise totale de la dette réclamée à Madame X.

La commission n'est en revanche pas revenue sur le refus de versement des prestations en faveur des enfants C et D, mineurs nés à l'étrangers et entrés sur le territoire en dehors de la procédure de regroupement familial.

Le 19 mai 2016, Madame X a par conséquent adressé un nouveau courrier à la CRA afin de solliciter un réexamen pour l'avenir de sa situation s'agissant des prestations familiales en faveur des enfants C et D.

Par courrier du 26 octobre 2016, les services administratifs de la CAF rappelaient à Madame X que sa dette avait été totalement annulée et précisait que la révision de ses droits ne pouvait intervenir à une date antérieure à juillet 2010 car elle ne bénéficiait pas du statut de réfugié qui lui aurait permis de réclamer un versement rétroactif des prestations.

Le 25 novembre 2016, Madame X a saisi le Tribunal des affaires de sécurité sociale de Y en contestation de cette décision.

Instruction

Par courrier du 3 novembre 2016, 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 faveur de ses deux enfants mineurs.

Par courrier en réponse du 28 février 2017, le Directeur de la CAF a estimé qu'en accordant à l'intéressée une remise totale de sa dette et le versement des prestations familiales en faveur de ses deux enfants majeurs, ses services avaient traité la situation de Madame X conformément aux exigences réglementaires fixées par le code de la sécurité sociale.

Discussion juridique

En vertu des articles L.512-2 et D.512-2 du code de la sécurité sociale, certains étrangers sont tenus, pour pouvoir bénéficier des prestations familiales, de justifier non seulement de la régularité de leur séjour mais également, par la production du certificat médical OFII, de l'entrée en France de leurs enfants par la voie du regroupement familial.

Par deux arrêts du 3 juin 2011, l'Assemblée plénière de la Cour de cassation a jugé que ces dispositions revêtaient un caractère objectif, justifié par la nécessité dans un État démocratique d'exercer un contrôle des conditions d'accueil des enfants et ne contrevenaient, dès lors, ni aux dispositions des articles 8 et 14 combinés de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme, ni à celles de l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

Cette position se trouve aujourd'hui confortée par la Cour européenne des droits de l'Homme¹.

Toutefois, ce dispositif paraît contraire aux clauses d'égalité de traitement en matière de sécurité sociale contenues dans plusieurs textes internationaux, tels que les accords conclus par l'Union européenne avec des États tiers, les conventions bilatérales de sécurité sociale liant la France à des États tiers, la convention n° 118 de l'OIT, ou encore la convention n° 97 de l'OIT.

Depuis 2013, la Cour de cassation, tout comme plusieurs tribunaux et cours d'appel, ont rendu de nombreuses décisions en ce sens, concluant, sur le fondement de certains des textes précités, au caractère discriminatoire des dispositions litigieuses du code de la sécurité sociale.

En l'occurrence, la CAF semble ignorer que la réclamante, en tant que ressortissante kosovare titulaire d'un titre de séjour autorisant à travailler, peut prétendre aux prestations familiales pour ses enfants sur le fondement de la Convention bilatérale de sécurité sociale franco-yougoslave du 5 janvier 1950, laquelle prévoit une égalité de traitement en matière de prestations familiales.

¹ CEDH, 1er oct. 2015, Okitaloshima Okonda Osungu et Selpa Lokongo c. France, n° 76860/11 et 51354/13

Cette Convention continue de lier la France au Kosovo en vertu d'un accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Kosovo relatif à la succession en matière de traités bilatéraux conclus entre la France et l'Union de Serbie-et-Monténégro signées à Paris le 4 février 2013 et à Pristina le 6 février 2013.

Elle stipule dans son article 1^{er} que les ressortissants des deux États parties, salariés ou assimilés sont soumis aux législations de sécurité sociale applicables en France ou au Kosovo dans les mêmes conditions que les ressortissants du pays d'accueil.

S'agissant des ressortissants français ou kosovars ne relevant pas de la catégorie des salariés ou assimilés, l'article 1^{er} précise dans son second paragraphe **qu'ils sont respectivement soumis à la législation française ou kosovare relative aux prestations familiales dans les mêmes conditions que les ressortissants de chacun de ces pays.**

Dans une décision du 6 novembre 2014², la Cour de cassation s'est fondée sur le principe d'égalité de traitement ainsi consacré par la Convention franco-yougoslave précitée pour annuler l'arrêt d'une Cour d'appel confirmant le refus de prestations familiales opposé à des ressortissants bosniaques.

Dès lors, le refus de prestations familiales opposé à Madame X apparaît contraire au principe d'égalité de traitement en matière de sécurité sociale tel que formulé par la Convention de sécurité sociale franco-yougoslave du 5 janvier 1950, norme internationale devant laquelle la loi interne devrait s'incliner.

Telles sont observations que le Défenseur des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation du Tribunal des affaires de sécurité sociale de Y.

Jacques TOUBON

² Civ. 2^{ème}, 6 novembre 2014, n°13-23318