

Paris, le 16 novembre 2017

Décision du Défenseur des droits n°2017-324

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 générale entre la France et la Yougoslavie sur la sécurité sociale signée le 5 janvier 1950 ;

Vu l'Accord sous forme de lettres des 3 et 4 décembre 2003 entre le Gouvernement de la République française et le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine ;

Vu l'Accord du 16 juin 2008 de stabilisation et d'association entre l'Union européenne et la Bosnie-Herzégovine ;

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

Saisi par Madame X qui estime avoir subi une discrimination en raison de sa nationalité lors du rejet de sa demande de prestations familiales ;

Décide de présenter les observations suivantes devant la Cour d'appel de Z, ainsi que l'y autorise l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

Observations devant la Cour d'appel de Z 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 d'une réclamation de Madame X relative au refus de versement de prestations familiales opposé par la Caisse d'allocations familiales (CAF) de Y au motif qu'elle ne produisait aucun des documents requis par l'article D.512-2 du code de la sécurité sociale (CSS) à titre de justificatifs de la régularité de l'entrée des enfants dont elle a la charge.

1. Rappel des faits et de la procédure

L'intéressée, de nationalité bosniaque et justifiant d'un titre de séjour « vie privée et familiale » l'autorisant à travailler, a sollicité l'octroi de prestations familiales auprès de la CAF de Y pour ses deux enfants A et B nés en Bosnie et entrés en France hors de la procédure du regroupement familial.

Sa demande ayant été rejetée en date du 5 janvier 2015, Madame X a contesté cette décision auprès de la Commission de recours amiable (CRA). Elle a également saisi le Défenseur des droits, lequel a, par courrier du 17 mars 2015, sollicité le réexamen de la situation de l'intéressée.

Le 11 mai 2015, la CRA a confirmé la décision de refus de versement des prestations familiales. La réclamante a alors saisi le Tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS) de Z.

Par jugement du 22 avril 2016, le TASS a infirmé la décision de la CRA et a estimé que la CAF de Y « a porté atteinte à la clause de non-discrimination consacrée par l'accord » franco-yougoslave du 5 janvier 1950. Elle a en conséquence renvoyé la réclamante devant la CAF de Y pour la liquidation des droits consécutifs au jugement.

Toutefois, la CAF a interjeté appel dudit jugement. Une audience auprès de la Cour d'appel de Z est prévue le 21 novembre prochain.

C'est dans ces circonstances que Madame X a de nouveau sollicité l'intervention du Défenseur des droits.

2. Instruction du Défenseur des droits

Par courrier du 17 mars 2015, le Défenseur des droits a adressé à la CAF de Y un courrier récapitulatif des éléments qui, selon lui, permettaient de faire droit à la demande de prestations familiales de Madame X.

Par réponse du 20 avril 2015, la CAF de Y a confirmé le refus d'octroi des prestations familiales pour ses deux enfants.

Par courriel du 30 octobre 2017, le Défenseur des droits a de nouveau sollicité le réexamen de la situation de Madame X. Toutefois, la CAF a indiqué qu'en l'état, l'arrêt auprès de la Cour d'appel étant attendu, il ne pouvait être fait droit à la demande de l'intéressée.

3. 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'Homme (CEDH, 1er oct. 2015, *Okitaloshima Okonda Osungu et Selpa Lokongo c. France*, n°s76860/11 et 51354/13).

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.

Sur la conformité des articles L. 512-2 et D. 512-2 du code de la sécurité sociale aux dispositions de la Convention de sécurité sociale entre la France et la Yougoslavie du 5 janvier 1950.

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 bosniaque 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.

Cette Convention continue de lier la France à la Bosnie en vertu d'un accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine signées à Paris et à Sarajevo, les 3 et 4 décembre 2003 formalisé par le décret n°2004-96 du 26 janvier 2004.

Ladite convention 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 en Bosnie dans les mêmes conditions que les ressortissants du pays d'accueil.

S'agissant des ressortissants français ou bosniaques 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 bosniaque relative aux prestations familiales dans les mêmes conditions que les ressortissants de chacun de ces pays.**

C'est ainsi que dans une décision du 6 novembre 2014 (n°13-23318), la Cour de cassation s'est fondée sur le principe d'égalité de traitement 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.

La juridiction suprême a ainsi considéré que les articles L. 512-2 et D. 512-2 du code de la sécurité sociale devaient être écartés au profit de la convention bilatérale passée entre la France et la Bosnie au motif que cette dernière prévoyait, un accès aux travailleurs bosniaques séjournant régulièrement en France, sans que ne puissent leur être imposés des conditions supplémentaires à celles exigées des parents français.

Le TASS, dans la présente affaire, a d'ailleurs rappelé que « *la notion de travailleur doit être appréciée au regard de l'autorisation de travailler, formalisée au moyen du justificatif de séjour* ». La carte de séjour de Madame X délivrée sur le fondement de l'article L.313-11-11 du CESEDA l'autorise à travailler.

En conséquence, elle a bien la qualité de travailleur au sens de la législation de la sécurité sociale et les stipulations de la Convention précitées relatives à l'égalité de traitement lui sont donc applicables.

Sur la conformité des articles L. 512-2 et D. 512-2 du code de la sécurité sociale aux dispositions de l'accord de stabilisation et d'association entre l'Union européenne et la Bosnie-Herzégovine du 16 juin 2008.

En tout état de cause, le bénéfice des prestations familiales doit être reconnu aux ressortissants d'Etats tiers ayant conclu avec l'Union européenne un accord d'association en matière de sécurité sociale comportant une clause d'égalité de traitement avec les nationaux.

Tel est le cas de l'article 49 de l'Accord de stabilisation et d'association entre l'Union européenne et la Bosnie-Herzégovine du 16 juin 2008 qui prévoit que :

« 1. Des règles sont établies pour la coordination des régimes de sécurité sociale des travailleurs possédant la nationalité de la Bosnie-et-Herzégovine, légalement employés sur le territoire d'un Etat membre, et des membres de leur famille y résidant légalement. A cet effet, les dispositions ci-après sont mises en place sur décision du conseil de stabilisation et d'association, cette décision ne devant pas affecter les droits et obligations résultant d'accords bilatéraux lorsque ces derniers accordent un traitement plus favorable :

[...]

c) les travailleurs en question reçoivent des allocations familiales pour les membres de leur famille, tel que précisé ci-dessus. »

L'allocataire doit être travailleur au sens du droit de l'Union européenne, c'est-à-dire titulaire d'un titre de séjour autorisant à travailler (instruction technique CNAF du 23 juillet 2014).

En l'espèce, comme il a été mentionné précédemment, Madame X est titulaire d'un titre de séjour autorisant à travailler.

A ce titre, la Cour de cassation s'est prononcée, sur le fondement d'accords conclus entre l'Union européenne et des États tiers en matière de sécurité sociale. Ainsi, la Cour, dans deux décisions du 5 avril 2013, a fait droit aux demandes de prestations familiales de travailleurs algériens (n° 11-17520) et turcs (n°11-18947) alors même qu'ils ne justifiaient pas de l'entrée en France de leurs enfants par la voie du regroupement familial.

Dans ce contexte, en tant que ressortissante de Bosnie-Herzégovine, il apparaît que la Caf devait ouvrir droit aux prestations familiales pour les enfants B et A, 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 telle que prévue dans la Convention de sécurité sociale franco-yougoslave du 5 janvier 1950 ainsi que dans l'Accord de stabilisation et d'association entre l'Union européenne et la Serbie du 18 octobre 2013, normes internationales devant lesquelles la loi interne doit s'incliner.

Jacques TOUBON