

Paris, le 22 décembre 2017

Décision du Défenseur des droits n° 2017-269

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 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 ;

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 commune de sécurité sociale de Y ;

Décide de présenter les observations suivantes devant la Cour d'appel de Z.

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 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 commune de sécurité sociale (CCSS) de Y au motif qu'elle ne produisait aucun des documents requis par l'article D.512-2 du code de la sécurité sociale au titre de justificatifs de la régularité de l'entrée et du séjour en France de ses enfants.

Rappel des faits, procédure et enquête des services du Défenseur des droits :

Madame X, de nationalité russe, est entrée en France en 2012 avec ses trois enfants mineurs et a obtenu, le 4 septembre 2014, la délivrance d'une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée vie familiale » sur le fondement de l'article L.316-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit 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 et ouvre droit à l'exercice d'une activité professionnelle.

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

Le 23 mars 2015, un refus lui a été opposé par la CCSS au motif qu'elle ne bénéficiait pas de l'un des titres de séjour nécessaires pour en bénéficier.

Le 31 mars 2015, Madame X a saisi la commission de recours amiable (CRA) qui a confirmé ce refus par décision du 18 mai 2015 notifiée le 2 juin 2015.

La réclamante a dans ces conditions saisi le Tribunal des affaires de sécurité sociale de Y le 17 juillet 2015 et a parallèlement sollicité l'intervention du Défenseur des droits qui, par courrier du 28 août 2015, a adressé à la CCSS de Y une note récapitulant les éléments qui, selon lui, permettaient de faire droit à la demande de prestations familiales de Madame X.

Le 4 septembre 2015, Madame X s'est vue délivrer une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée vie familiale » sur le fondement de l'article L.313-11 7° du CESEDA et travaille actuellement pour la Mairie de Y.

Par courriel du 25 septembre 2015, la CCSS a répondu que les droits à prestations familiales allaient être ouverts à compter du 1^{er} octobre 2015 sur la base de l'attestation préfectorale mentionnant que ses enfants étaient entrés en France en même temps qu'elle et qu'elle possédait une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et vie familiale » délivrée sur le fondement de l'article L.313-11 7° du CESEDA.

La CCSS a toutefois maintenu sa décision de refus pour la période antérieure.

Le Défenseur des droits a, dans ces conditions, à nouveau sollicité un réexamen de la situation de Madame X par courriel du 29 septembre 2015 et par note du 26 février 2016.

Par courrier du 16 mars 2016, la CCSS a indiqué avoir pris l'attache de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) pour avis mais, dans l'attente d'une réponse, l'organisme n'a pas procédé à la régularisation du dossier de la réclamante.

Par décision n°MLD-MSP-2016-144 du 1^{er} juin 2016, le Défenseur des droits a décidé de présenter ses observations devant le TASS dans le litige opposant Madame X à la CCSS de Y.

Par jugement du 8 septembre 2016, le Tribunal des affaires de sécurité sociale de Ya condamné la CCSS à accorder à Madame X le bénéfice des prestations familiales à compter du 4 septembre 2014.

La CCSS a interjeté appel de cette décision. L'audience devant la Cour d'appel de Z est fixée au 20 février 2018.

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.

Les étrangers titulaires d'un titre de séjour sur le fondement de l'article L.313-11 7° du CESEDA pouvant démontrer, notamment par la production d'une attestation préfectorale précisant que leur enfant est entré en France au plus tard en même temps qu'eux sur le territoire national, sont exemptés de l'obligation de verser au dossier un certificat médical OFII pour ledit enfant.

En l'espèce, Madame X ne peut se conformer à ces exigences pour la période antérieure au 1^{er} octobre 2015 dans la mesure où, d'une part, bien qu'elle ait résidé régulièrement en France, son titre de séjour ne permet pas à la préfecture de délivrer l'attestation préfectorale prévue à l'article D.512-2 du CSS et, d'autre part, ses enfants étant entrés en France en dehors du regroupement familial, elle ne possède pas les certificats médicaux de l'OFII visés dans ce même article.

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, par deux arrêts du 3 juin 2011, l'Assemblée plénière de la Cour de cassation a jugé que les dispositions des articles L.512-2 et D.512-2 du CCSS revêtaient un caractère objectif, justifié par la nécessité dans un Etat 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 et des libertés fondamentales (Convention EDH), 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, 1^{er} oct. 2015, *Okitaloshima Okonda Osungu et Selpa Lokongo c. France*, nos76860/11 et 51354/13).

Toutefois, ce dispositif apparaît 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 Etats tiers, les conventions bilatérales de sécurité sociale liant la France à des Etats 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 Madame X, en tant que ressortissante russe titulaire dès septembre 2014 d'un titre de séjour l'autorisant à travailler, peut prétendre aux prestations familiales pour ses enfants nés à l'étranger et entrés hors regroupement familial sur l'article 24 de l'Accord de partenariat et de coopération signé en l'Union européenne et la Fédération de Russie du 28 novembre 1997, entré en vigueur le 1^{er} décembre 1997 (décret n°98-425 du 22/05/1998 publié au JO du 31/05/1998), lequel prévoit une égalité de traitement entre ressortissants russes et citoyens européens en matière de prestations familiales.

A cet égard, il convient de relever que la Cour de cassation a été amenée à faire droit à des demandes de prestations familiales de ressortissants étrangers alors même qu'ils ne justifiaient pas de l'entrée en France de leurs enfants par la voie du regroupement familial en se fondant sur des accords conclus entre l'Union européenne et des Etats tiers en matière de sécurité sociale (C.Cass., 5 avril 2013, n^{os} 11-17.520, 11-18.947, s'agissant de travailleurs algériens et turcs).

Dans une instruction du 5 juillet 2013, la CNAF tire les conséquences de ces arrêts en invitant les caisses à verser les prestations familiales aux ressortissants algériens et turcs mais également aux ressortissants d'autres pays signataires d'accords avec l'Union européenne, parmi lesquels l'Albanie et le Monténégro. Or, la clause d'égalité de traitement en matière de sécurité sociale formulée par les accords UE/Albanie et UE/Monténégro est en tout point comparable à celle de l'accord UE/Russie.

En conséquence, 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 l'Accord de partenariat et de coopération signé en l'Union européenne et la Fédération de Russie du 28 novembre 1997, norme internationale et européenne devant lesquelles 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 la Lozère.

Dans ce contexte, en tant que ressortissante russe, il apparaît que Madame X peut bénéficier des prestations familiales pour ses enfants à compter du 4 septembre 2014, 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 de la Cour d'appel de Z.

Jacques TOUBON