

Paris, le 11 mai 2018

Décision du Défenseur des droits n° 2018-146

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

Vu la convention générale de sécurité sociale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République malgache du 8 mai 1967, notamment son article 1^{er} ;

Saisi d'une réclamation relative au refus de versement des prestations familiales que la caisse d'allocations familiales (CAF) de Y a opposé à Madame X au motif qu'elle ne disposait pas d'un titre de séjour obtenu sur le fondement de l'article L.313-11 7° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA),

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 mai 2011

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative au refus de versement des prestations familiales que la Caisse d'allocations familiales (CAF) de Y a opposé à Madame X au motif qu'elle ne disposait pas d'un titre de séjour obtenu sur le fondement de l'article L.313-11 7° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

1. Rappel des faits

Madame X, ressortissante malgache, est entrée sur le territoire français avec sa fille M en décembre 2014 afin d'y rejoindre son conjoint. Elle y réside depuis cette date sous couvert d'un titre de séjour vie privée et familiale, délivré sur le fondement de l'article L.313-14 du CESEDA, qui a toujours été renouvelé depuis lors.

L'intéressée indique exercer une activité professionnelle depuis le 2 novembre 2016. Son conjoint étant décédé le 5 novembre 2016, la réclamante élève désormais seule sa fille âgée de 7 ans.

Madame X a introduit une première demande de prestations familiales auprès de la CAF de Y en 2015. Elle a renouvelé sa demande fin 2016 à la suite du décès de son conjoint.

L'enfant M étant entrée en France en dehors de la procédure de regroupement familial, la caisse a saisi la préfecture de Y d'une demande d'attestation préfectorale prévue par l'article D.512-2 du code de la sécurité sociale (CSS), en vue de démontrer que l'intéressée était titulaire d'un titre de séjour pris sur le fondement de l'article L.313-11 7° et que son enfant était entrée en France au plus tard en même temps qu'elle.

A défaut de l'entrée de son enfant en France *via* la procédure du regroupement familial, seule cette attestation peut en effet permettre l'ouverture des droits au regard de la législation nationale.

Le 11 avril 2017, la préfecture a informé la réclamante de son impossibilité de délivrer ladite attestation, le titre de séjour dont elle dispose n'ayant pas été délivré, selon les services préfectoraux, sur le fondement de l'article L.313-11 7° du CESEDA.

Relancés le 23 août 2017, les services de la CAF ont répondu le 13 septembre suivant qu'en raison de la nationalité de la fille de la réclamante, une telle attestation était nécessaire pour l'ouverture des droits.

La caisse ayant une nouvelle fois saisi la préfecture sans succès, elle a maintenu son refus de verser les prestations familiales.

Le 15 novembre 2017, Madame X a saisi la Commission de recours amiable (CRA) afin de contester cette décision.

Par décision du 20 février 2018, notifiée le 15 mars 2018, la CRA a confirmé le refus de droit aux prestations familiales opposé à l'intéressée.

Le 10 avril 2018, Madame X a saisi le tribunal des affaires de sécurité sociale de Y d'un recours en contestation de cette décision.

2. Instruction menée par le Défenseur des droits

Par courrier du 21 décembre 2017, les services du Défenseur des droits ont interrogé la CAF de Y sur la situation de Madame X, précisant notamment que le refus de versement des prestations familiales qui lui était opposé était susceptible de constituer une discrimination fondée sur la nationalité.

Par courrier en réponse du 17 janvier 2018, la directrice de la CAF confirmait que l'enfant M ne pouvait prétendre au bénéfice des prestations familiales au motif qu'elle n'était pas entrée régulièrement en France par la voie du regroupement familial.

3. Discussion juridique

Il ressort des dispositions des articles L.512-2 et D.512-2 du code de la sécurité sociale (CSS) que 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.

Conformément à l'article D.512-2 du CSS, ce certificat n'est cependant pas nécessaire si l'étranger dispose d'une attestation préfectorale précisant qu'il a été admis au séjour sur le fondement de l'article L.313-11 7° du CESEDA et que son enfant est entré en France au plus tard en même temps que lui.

En l'espèce, Madame X n'a pu se voir remettre cette attestation puisque la préfecture considère que son titre de séjour a été délivré sur le fondement de l'article L.313-14 du CESEDA et non sur celui de l'article L.313-11 7° du même code.

Par deux arrêts du 3 juin 2011, l'Assemblée plénière de la Cour de cassation a jugé que les dispositions du CSS 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, 1er 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 avoir ignoré que la réclamante, en tant que ressortissante malgache, titulaire d'un titre de séjour autorisant à travailler et actuellement salariée, peut prétendre aux prestations familiales pour sa fille sur le fondement de la Convention Générale franco-malgache du 8 mai 1967 en matière de sécurité sociale. En effet, l'article premier de cette Convention consacre le principe d'égalité de traitement et dispose que : « *Les travailleurs français ou malgaches, salariés ou assimilés aux salariés, sont soumis respectivement aux législations de sécurité sociale énumérées à l'article 2 ci-dessous, applicables à Madagascar ou en France, et, sous les réserves inscrites à l'article 2, en bénéficient ainsi que leurs ayants droit dans les mêmes conditions que les ressortissants de chacun de ces États* ».

Parmi les législations de sécurité sociale énumérées à l'article 2 de ladite Convention se trouve « *La législation relative aux prestations familiales, à l'exception de l'allocation de maternité* » (article 2.1 e).

La Cour de cassation, sur le fondement de conventions bilatérales de sécurité sociale contenant des clauses d'égalité de traitement semblables à celle stipulée dans la convention franco-malgache précitée, a fait droit aux demandes de prestations familiales présentées par des ressortissants bosniaques, bien qu'ils ne produisaient pas, pour leurs enfants, le certificat médical OFII (2^{ème} chambre civile, 6 novembre 2014, n° 13-23318).

Ainsi, au vu de l'ensemble des éléments exposés ci-dessus, le Défenseur des droits considère qu'il y aurait lieu d'annuler le refus de prestations familiales opposé à Madame X en tant qu'il est contraire au principe d'égalité de traitement en matière de sécurité sociale tel que formulé par la Convention générale du 8 mai 1967, norme internationale devant laquelle la loi interne devrait s'incliner.

Telles sont les 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