

Délibération n° 2009-299 du 7 septembre 2009

Nationalité / Règlementation des services publics / Observations

Le réclamant, de nationalité congolaise et résidant régulièrement en France, se voit refuser le versement de prestations familiales pour ses deux enfants, entrés sur le territoire français en dehors de la procédure de regroupement familial. La haute autorité considère ce refus comme discriminatoire au regard des dispositions de la Convention européenne des droits de l'Homme et de la Convention internationale des droits de l'enfant. La haute autorité sera entendue dans le cadre du pourvoi en cassation formé par le réclamant devant la Cour de cassation.

Le Collège :

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et notamment les articles 8 et 14 ;

Vu l'article 1er du protocole n°1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme ;

Vu la Convention internationale des droits de l'enfant, et notamment l'article 3 ;

Vu le code de la sécurité sociale, et notamment les articles L512-2 et D 512-2 ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu l'avis de la Défenseure des enfants du 9 juin 2004 ;

Vu la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;

Vu le décret n°2005-215 du 4 mars 2005 relatif à la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;

Vu la délibération n°2006-288 du 11 décembre 2006 du Collège de la haute autorité ;

Sur proposition du Président,

Décide :

La haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a été saisie le 9 février 2009 par Monsieur O d'une réclamation relative au refus de la caisse d'allocation familiales (CAF) d'Ille-et-Vilaine de verser, à lui-même et à son épouse, les prestations familiales pour leurs deux enfants.

Monsieur O, de nationalité congolaise, est titulaire d'une carte de séjour temporaire « vie privée et familiale » depuis octobre 2000, régulièrement renouvelée. Son épouse et mère de ses enfants est, quant à elle, titulaire d'une carte de résident, valable jusqu'au 19 décembre 2011. Leurs deux enfants, Cynthia et Jonathan, nés à Kinshasa respectivement en 1994 et en 1997, sont entrés en France en dehors de la procédure de regroupement familial.

Les époux O ont sollicité le versement des prestations familiales auprès de la CAF d'Ille-et-Vilaine dès le mois de juin 2002.

Le 26 janvier 2006, les réclamants renouvelaient leur demande auprès des services de la CAF. A cette occasion, la Caisse refusait à nouveau le versement des prestations et sollicitait des réclamants, par courrier du 31 janvier 2006, la communication des documents de circulation pour enfants mineurs nés à l'étranger (DCEM). Par courrier du 23 février 2006, les réclamants contestaient devant la Commission de recours amiable de la CAF (CRA) cette demande de communication, estimant que l'exigence de tels documents pour le bénéfice des prestations familiales n'était prévue par aucun texte.

Le 10 mars 2006, Monsieur et Madame O ont alors saisi la CRA qui, par décision implicite de rejet née de son silence, a confirmé la décision de la Caisse.

C'est dans ce cadre que les époux O ont contesté cette décision devant le Tribunal des affaires de sécurité sociale de Rennes lequel, par décision du 22 mars 2007, a rejeté leur recours, jugeant qu'ils ne pouvaient prétendre au versement des prestations familiales et ce, conformément à la réglementation en vigueur, issue des articles L.512-2 et D.512-2 du code de sécurité sociale aux termes de laquelle l'enfant étranger doit, pour ouvrir droit aux prestations familiales, produire un document permettant de démontrer la régularité de son séjour en France.

Monsieur et Madame O ont interjeté appel du jugement devant la Cour d'appel de Rennes, laquelle a rendu le 28 janvier 2009 un arrêt partiellement favorable aux réclamants :

- pour la période antérieure à la réforme législative du 19 décembre 2005, la Cour a infirmé le jugement et condamné la CAF d'Ille-et-Vilaine à verser aux époux O les prestations familiales dues au titre des leurs enfants du mois de juin 2002 au 19 décembre 2005 ;
- pour la période postérieure à la modification de la loi, la Cour a confirmé le jugement du TASS et refusé de faire droit à la demande des réclamants. Il est à noter que, dans le cadre de cette instance, la haute autorité n'est pas intervenue dans la mesure où elle n'avait pas été saisie. Toutefois, le réclamant s'était prévalu de la délibération n°2006-288 du 11 décembre 2006 par laquelle le Collège avait considéré que les dispositions litigieuses du code de la sécurité sociale étaient contraires aux stipulations de la Convention européenne des droits de l'Homme et à la Convention Internationale des droits de l'Enfant. La Cour a toutefois explicitement écarté l'interprétation proposée par le Collège.

Les réclamants ont alors formé un pourvoi en cassation contre l'arrêt de la Cour d'appel de Rennes et sollicité de la haute autorité qu'elle formule des observations devant la Cour de cassation, conformément à l'article 13 de la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité.

Au fond, il n'est pas contesté que la CAF a appliqué la réglementation en vigueur, issue des articles L.512-2 et D.512-2 du code de sécurité sociale aux termes de laquelle l'enfant

étranger doit, pour ouvrir droit aux prestations familiales, produire un document permettant de démontrer la régularité de son séjour en France.

Dans la mesure où le certificat médical est délivré par l'ANAEM à l'occasion de la procédure d'entrée par regroupement familial, il fait foi du respect de cette procédure.

Le fait de subordonner le droit aux prestations familiales à la production de certains documents permettant de justifier de la régularité de l'entrée et du séjour vise, de fait, exclusivement les enfants de nationalité étrangère.

Or, l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (CEDH) stipule que la jouissance des droits et libertés reconnus dans la convention doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur l'origine nationale, sauf à justifier d'un motif raisonnable et objectif. Depuis l'arrêt *Gaygusuz c/ Autriche* du 16 septembre 1996, la Cour européenne des droits de l'Homme estime que l'applicabilité de l'article 14 de la CEDH a été étendue aux prestations sociales lesquelles constituent en effet un droit patrimonial, droit protégé par l'article 1er du protocole n°1.

Par ailleurs, l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme stipule que toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale. Depuis l'arrêt *Petrovic c/Autriche* du 27 mars 1998, les prestations familiales sont considérées comme relevant de l'article 8 dans la mesure où elles participent de l'aspect patrimonial de la vie familiale et que leur versement «vise à favoriser la vie familiale et a nécessairement une incidence sur l'organisation de celle-ci ».

Il convient donc de déterminer si la différence de traitement ainsi opérée entre les enfants peut être regardée comme reposant sur un critère objectif et raisonnable eu égard à l'objet des prestations en cause.

Aucune justification ne peut être établie tant, d'une part, au regard de la nature des prestations familiales qui sont versées pour l'enfant et participent aux conditions de son éducation et de son développement que, d'autre part, au regard de l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) aux termes duquel « dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ».

C'est pourquoi la Cour de cassation a décidé, dans un arrêt du 14 septembre 2006, que les dispositions du code de sécurité sociale qui subordonnent le droit aux prestations familiales pour les enfants étrangers à la régularité de leur séjour - et non pas seulement à celles de leurs parents - contrevenaient aux articles 8 et 14 de la CEDH. La Cour a réaffirmé que « bénéficient de plein droit des prestations familiales, pour les enfants à leur charge résidant en France, les étrangers titulaires d'un titre exigé d'eux pour résider régulièrement en France ».

Dans un avis du 9 juin 2004, la Défenseure des enfants avait déjà abouti aux mêmes conclusions et s'était prononcée pour l'attribution de plein droit des prestations familiales au titre d'enfants étrangers dont les parents séjournent régulièrement en France, suivant ainsi la recommandation faite à la France le 4 juin 2004 par le Comité de suivi des droits de l'enfant des Nations Unies.

Les décisions de la Cour de cassation portent sur des faits antérieurs à la modification législative de l'article L512-2 du code de la sécurité sociale, intervenue par la loi du 19 décembre 2005.

Toutefois, cette modification législative n'a eu qu'un impact limité. Les nouveaux textes exonèrent seulement de l'exigence du certificat médical de nouvelles catégories d'étrangers mais ne reviennent, en aucun cas, sur le principe selon lequel le versement des prestations familiales est, dans l'immense majorité des cas, subordonné à une condition supplémentaire à la seule condition de régularité des parents : la condition de régularité d'entrée et de séjour des enfants laquelle, ainsi qu'il a été expliqué précédemment, viole plusieurs textes internationaux.

Ainsi en ont d'ailleurs jugé récemment, la Cour d'appel de Paris, le 3 juillet 2008, et la Cour d'appel d'Amiens, le 24 mars 2009.

Il résulte de ce qui précède que le refus de la CAF d'Ille-et-Vilaine de verser des prestations familiales à Monsieur et Madame O au motif qu'ils ne pouvaient produire les certificats médicaux de l'ANAEM, constitue une discrimination fondée sur la nationalité contraire, notamment, à l'article 1er du premier Protocole additionnel et à l'article 8 de la CEDH, combinés avec son article 14 mais aussi à l'article 3-1 de la Convention Internationale des droits de l'Enfant.

En conséquence et dans la mesure où le Conseil constitutionnel se refuse à faire un contrôle de conventionalité des lois, l'argument de la Cour d'appel de Rennes selon lequel le Conseil, dans sa décision n°2005-528 DC du 15 décembre 2005, a jugé que la nouvelle rédaction de l'article L512-2 du code de la sécurité sociale était conforme au principe d'égalité ne saurait être de nature à remettre en cause l'analyse de la haute autorité, celui-ci ayant examiné les dispositions litigieuses du code de la sécurité sociale au seul regard des normes constitutionnelles.

Conformément à l'article 13 de la loi n°2004-1486 portant création de la haute autorité et à la demande des réclamants, la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité présentera ses observations devant la Cour de cassation.

Le Président

Louis SCHWEITZER