



Décision du Défenseur des droits MLD-2013-49

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

Vu l'accord UE-Algérie du 22 avril 2002 et notamment l'article 68 ;

Vu la directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers de longue durée et notamment l'article 11 ;

Saisi par Monsieur G. qui estime avoir subi une discrimination fondée sur sa nationalité ;

Décide de présenter les observations suivantes devant la Cour de cassation à l'audience du 25 janvier 2013.

Le Défenseur des droits

Dominique Baudis

Observations devant la Cour de cassation

Par courrier du 15 octobre 2012, Monsieur G. a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation relative au refus de prestations familiales que lui a opposé la caisse des allocations familiales (CAF) de Paris pour sa fille N., née en Algérie le 7 mars 2000, laquelle est titulaire d'un document de circulation pour enfant mineur (DCEM) valable jusqu'au 2 juin 2015.

Monsieur G. séjourne régulièrement en France depuis son entrée en France en septembre 1992 sous couvert d'un certificat de résidence de dix ans valable jusqu'au 12 octobre 2017. Son épouse, entrée en France en 2003 hors de la procédure du regroupement familial, accompagnée de sa fille N., est titulaire du même titre de séjour, valable jusqu'au 28 juin 2015.

La famille G. perçoit les prestations familiales pour ses deux autres enfants, nés en France en 2003 et 2007.

Rappel des faits

En 2006, puis le 20 février 2007, Monsieur G. a sollicité de la CAF de Paris le versement de prestations familiales au bénéfice des enfants dont il a la charge.

Le 19 juin 2007, la Commission de recours amiable de la Caisse rejetait cette demande pour sa fille N. au motif que « *la régularité du séjour en France, au sens des prestations familiales, de l'enfant n'est pas attestée* ».

Par jugement en date du 2 février 2009, le TASS de Paris a fait droit partiellement aux demandes du réclamant en ordonnant le versement des prestations familiales pour la période antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 19 décembre 2005 et en confirmant la décision de la CAF pour la période postérieure.

Par arrêt du 28 octobre 2010, la Cour d'appel de Paris a confirmé ce jugement.

C'est dans ce cadre que Monsieur G. a formé un pourvoi en cassation et sollicité du Défenseur des droits qu'il présente des observations à son soutien à l'audience du 22 mars 2013.

Enquête du Défenseur des droits

Par courriers du 26 février 2012, le Défenseur des droits adressait un courrier de notification des charges au Directeur de la CAF de Paris, lui demandant de bien vouloir présenter ses observations quant à l'argumentaire développé, lequel affirmait qu'une discrimination semblait constituée.

Par courrier du 31 décembre 2012, la CAF adressait en réponse des observations au Défenseur des droits (pièce n°1).

Si le Directeur de la Sécurité sociale n'a pas répondu au courrier du 26 février du Défenseur, c'est qu'il avait déjà eu l'occasion de le faire précédemment, par courrier du 14 janvier 2013 (pièce n°2), dans un dossier posant un problème de droit en tout point identique de refus de prestations familiales par la CAF de Paris pour un enfant algérien arrivé en France en dehors

de la procédure du regroupement familial. Dans la mesure où la correspondance de la Direction de la sécurité sociale portait sur l'analyse juridique de dispositions législatives et réglementaires indépendantes de tout élément factuel et que cette même Direction a été invitée par le Défenseur des droits à donner tout élément qu'elle jugerait utile à l'instruction du dossier soumis ici à la Cour avant qu'il ne prenne une décision dans cette affaire, l'on peut considérer que les éléments développés par le Directeur de la sécurité sociale dans son courrier du 14 janvier 2013 sont pertinents pour la présente affaire.

Discussion juridique

La CAF de Paris soutient que le jugement attaqué doit être infirmé en ce qu'il fait une application erronée des articles L.512-2 et D.512-2 du code de la sécurité sociale, à compter de leur rédaction issue de la loi du 19 décembre 2005.

Selon la Caisse en effet, le fait que le réclamant ne puisse se prévaloir d'un certificat médical de l'OFII faisant foi du respect de la procédure du regroupement familial doit faire obstacle au versement des prestations familiales, dès lors que la production d'un tel document répondrait à un intérêt lié à la santé publique et à celle de l'enfant, ainsi que les arrêts de la Cour de cassation en date des 15 avril 2010 et 3 juin 2011 l'ont affirmé. Une telle exigence – à compter de janvier 2006, date d'entrée en vigueur de la loi du 19 décembre 2005 - serait donc conforme aux stipulations de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Cette argumentation ne sera pas discutée par le Défenseur des droits dans la présente affaire dans la mesure où l'Assemblée plénière de la Cour de cassation s'est déjà prononcée par arrêts du 3 juin 2011 sur la conformité des dispositions litigieuses du code de la sécurité sociale aux articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Il est à noter que la Cour européenne des droits de l'Homme a été, saisie récemment de cette question de droit.

Par ailleurs, la Caisse des allocations familiales de Paris semble ignorer que Monsieur G. pouvait prétendre aux prestations familiales pour sa fille N. sur le fondement d'autres principes et textes de valeur supra-législative.

En effet, le droit communautaire étend l'application du principe d'égalité de traitement dans l'accès à la sécurité sociale, à l'aide sociale et à la protection sociale à plusieurs catégories d'étrangers extra-communautaires qui peuvent se prévaloir, selon leur situation et leur nationalité, d'outils communautaires pour faire échec aux dispositions du code de la sécurité sociale.

Or, la Cour de cassation, dans les arrêts du 3 juin 2011, n'a examiné la conformité des dispositions litigieuses du code de la sécurité sociale qu'au regard des stipulations des articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme et de l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant. Les arrêts de 2011 n'ont en revanche pas statué sur une violation éventuelle des textes communautaires qui peuvent être invoqués dans le cas d'espèce, à savoir, l'accord UE-Algérie du 22 avril 2002 et la directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers de longue durée.

- **Non compatibilité de l'exigence du certificat médical OFII avec l'accord euro-méditerranéen UE-Algérie.**

L'article 68 de l'accord UE-Algérie du 22 avril 2002, entré en vigueur le 1er septembre 2005 consacre un principe d'égalité de traitement, notamment en matière de prestations familiales, entre ressortissants communautaires et ressortissants de l'État signataire lorsque ces ressortissants résident ou travaillent légalement sur le territoire du pays d'accueil et bénéficient de la qualité de travailleur au sens étendu du droit communautaire :

« Les travailleurs de nationalité algérienne et les membres de leur famille résidant avec eux bénéficient, dans le domaine de la sécurité sociale, d'un régime caractérisé par l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité par rapport aux propres ressortissants des États membres dans lesquels ils sont occupés. »

La notion de sécurité sociale couvre les branches de sécurité sociale qui concernent les prestations de maladie et de maternité, les prestations d'invalidité, de vieillesse, de survivants, les prestations d'accident de travail et de maladie professionnelle, les allocations de décès, les prestations de chômage et les prestations familiales [...] »

« Ces travailleurs bénéficient des prestations familiales pour les membres de leur famille résidant à l'intérieur de la Communauté ».

L'article 69 du même accord précise encore que *« Les dispositions du présent chapitre sont applicables aux ressortissants de l'une des parties qui résident ou travaillent légalement sur le territoire du pays d'accueil. »*

Applicabilité de l'accord

L'article 68 de l'accord avec l'Algérie a été reconnu d'applicabilité directe par la CJUE – anciennement CJCE – par plusieurs arrêts¹. La Cour de cassation a elle-même admis l'applicabilité directe de ces dispositions dans un arrêt du 7 mai 1991 (il s'agissait plus exactement de l'article 39§1 de l'accord CEE/Algérie initial de 1976 dont les termes ont été repris par l'article 68 de l'accord UE/Algérie modifié en 2002).

Champ d'application

La Cour de justice des communautés européennes a considéré de manière constante que la notion de travailleur ne doit pas être interprétée de façon restrictive² et est indépendante de la qualification donnée en droit interne. Par exemple, doivent être considérées comme travailleurs salariés, les personnes actives, mais aussi celles qui ont cessé de travailler soit parce qu'elles ont atteint l'âge de la retraite à un âge fixé dans la législation nationale de l'État membre d'accueil³. Monsieur G., lequel est titulaire d'un contrat de travail à durée indéterminée en qualité de vendeur depuis le 27 juin 2009, est un travailleur au sens du droit communautaire.

¹ CJCE, 31 janvier 1991, *Kziber*, C-18/90, §15 à 23 ; CJCE, 20 avril 1994, *Yousfi*, C-58/93, §16 à 19 ; CJCE 3 octobre 1996, *Hallouzi-Choho*, C-126/95, §19 et 20, CJCE 5 avril 1995, *Krid*, C-103/94

² CJCE, 19 mars 1964, *Unger*, affaire 75/63

³ V. CJCE, 31 janv. 1991, *Office national de l'emploi c/ Kziber*, point 27, ainsi que CJCE, ord., 13 juin 2006, *Ameur Echouikh c/ Secrétaire d'État aux Anciens Combattants*, point 44

Principe de non discrimination

Dans ce même arrêt *Kziber*, elle a affirmé qu'il découlait de l'accord CEE/Algérie que les travailleurs de nationalité algérienne bénéficient dans le domaine de la sécurité sociale d'un régime caractérisé par l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité par rapport aux ressortissants des Etats membres.

De plus, s'il est vrai, comme le rappelle la Direction de la Sécurité sociale dans son courrier du 14 janvier, que l'égalité de traitement ainsi proclamée ne trouve à s'appliquer qu'à l'égard des travailleurs en situation régulière, il n'en demeure pas moins que ledit accord n'exige aucune condition de régularité de séjour - et encore moins de régularité de l'entrée sur le territoire français - pour les membres de famille résidant avec le travailleur qui entre dans le champ d'application de l'accord.

Il résulte de ce qui précède que l'article 68 de l'accord UE/Algérie du 22 avril 2002 s'applique aux membres de famille d'un travailleur algérien, et alors même que ces membres seraient entrés en France de manière irrégulière, concernant leur droit à l'accès aux prestations familiales.

Dès lors, une exigence liée à la régularité de l'entrée et du séjour en France des enfants, à travers la production du certificat médical délivré par l'OFII, est incompatible avec le principe de non-discrimination consacré par l'accord UE/Algérie. L'application de cette exigence à Monsieur G. - qui dispose d'un titre de séjour - et à sa fille mineure résidant avec lui - qui dispose d'un DCEM - apparaît alors discriminatoire dès lors que le ressortissant national peut, lui, prétendre aux prestations familiales du seul fait qu'il réside en France et assume la charge effective et permanente de ses enfants.

En effet, pour être conforme au principe d'égalité consacré dans les accords d'association avec les Etats du Maghreb tel l'accord UE/Algérie, « *il est de jurisprudence constante (...) que les personnes visées doivent être traitées comme si elles étaient des ressortissants des Etats membres concernés* »⁴. Cette jurisprudence concerne l'accord similaire UE-Maroc dans l'accès aux prestations. Mais dans la mesure où il prévoit à son article 65 une même clause d'égalité de traitement au bénéfice des travailleurs en matière de protection sociale, la jurisprudence citée est pertinente au cas d'espèce.

Pour la Cour, rappelant la jurisprudence communautaire dans la même ordonnance de 2006, l'égalité de traitement ainsi proclamée implique que les personnes concernées par l'accord d'association doivent bénéficier des prestations prévues par l'Etat membre de résidence « *sans que la législation de ce dernier puisse leur imposer des conditions supplémentaires ou plus rigoureuses par rapport à celles applicables aux ressortissants de cet Etat* ».

La Cour en déduit que « *doit ainsi être considérée comme incompatible avec ledit principe de non-discrimination l'application aux personnes visées (...) par l'accord de coopération non seulement de l'exigence de la nationalité de l'Etat membre concerné, mais également de toute autre condition qui n'est pas requise par les nationaux* ».

⁴ CJCE, ord., 13 juin 2006, précitée

Ainsi, dans la mesure où aucun contrôle préalable des conditions d'accueil ou de l'état de santé n'est requis des enfants français nés à l'étranger et venus rejoindre leur parent, aucun contrôle de ce type ne doit exister pour les enfants de travailleurs algériens.

Récemment, suivant un raisonnement tout à fait comparable, la Cour d'appel de Lyon a considéré que le principe de non-discrimination consacré par l'accord similaire UE-Maroc dans l'accès aux prestations (lequel prévoit à son article 65 une même clause d'égalité de traitement au bénéfice des travailleurs en matière de protection sociale) s'opposait à ce que la présentation du certificat médical OFII soit exigée par la CAF. La Cour a alors condamné la CAF à liquider les prestations demandées (CA Lyon, 4 septembre 2012, *CAF de la Loire c/ El Moudni*, RG n°1202547).

Monsieur G., qui a la qualité de travailleur en France, remplit donc les critères posés par l'accord UE/Algérie du 22 avril 2002 pour bénéficier d'une égalité de traitement avec les ressortissants français concernant le versement des prestations familiales pour ses deux enfants pour la période allant de septembre 2004 à février 2009.

Dès lors, la CAF ne peut exiger de lui, sous peine de la discrimination prohibée par l'article 68 dudit accord, des conditions qui ne sont pas exigées des nationaux.

Dans ce cadre, l'on ne peut que soutenir les écrits du Directeur de la Sécurité sociale dans son courrier du 14 janvier 2013 aux termes desquels cette situation « *complexe et difficilement compréhensible, génératrice de difficultés et d'incompréhension pour les intéressés* » devrait conduire « *à une réflexion sur d'éventuelles évolutions à apporter à la législation existante et à son articulation avec les accords d'association* » (pièce n°2).

Par ailleurs, l'argument développé tant par la CAF que par la Direction de la Sécurité sociale aux termes duquel le Conseil constitutionnel a, par décision du 15 décembre 2005, jugé conforme à la Constitution les dispositions litigieuses du code de la sécurité sociale ne saurait tenir (pièces n°1 et n°2).

Il doit en effet être rappelé que le Conseil constitutionnel se refuse à faire un contrôle de conventionalité des lois. Or, le Défenseur des droits estime que les dispositions litigieuses sont contraires aux conventions internationales. Si le principe d'égalité est un principe à valeur constitutionnelle et notamment consacré par le deuxième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, ils n'ont cependant pas la même portée que le principe de non-discrimination prévu par les accords d'association et l'interprétation faite du principe de non-discrimination, tant par le juge national que le juge communautaire, est plus approfondie et souvent plus protectrice que celle opérée par le juge constitutionnel. Pour exemple, les dispositions antérieures à 2005 avaient elles-mêmes été validées par le Conseil et pourtant censurées par la Cour de cassation en 2004 et 2006 au regard de la CEDH.

- ***Non compatibilité de l'exigence du certificat médical OFII avec l'article 11 de la directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers de longue durée***

Aux termes de l'article 11-1d) de cette directive, dont le délai de transposition a expiré le 26 janvier 2006, tout ressortissant de pays tiers résidant sur le territoire d'un des Etats membres de l'Union européenne qui a acquis le statut de résident de « longue durée » après cinq années de séjour régulier et ininterrompu dans l'Etat membre d'accueil, bénéficie de

l'égalité de traitement avec les nationaux en matière de sécurité sociale, d'aide sociale et de protection sociale.

Or, il ressort des pièces versées au dossier que Monsieur G. est titulaire d'un titre de séjour d'une durée validité de 10 ans faisant de lui un ressortissant de longue durée au moment de la demande de prestations familiales.

En conséquence, l'exigence d'une condition de régularité d'entrée et de séjour sur le territoire opposable à ses enfants étrangers - alors même que leur père, Monsieur G., est résident de longue durée dans l'Etat d'accueil - contrevient à cette norme communautaire devant laquelle la loi interne devrait s'incliner.

Sur ce dernier point, la CAF relève que l'article 11 de la directive dispose que le résident de longue durée bénéficie de l'égalité de traitement avec les nationaux en matière de protection sociale *dans les conditions définies par la législation concernée.*

Cette disposition signifie simplement que les Etats membres sont libres, de définir les prestations et de les offrir aux catégories d'allocataires de leur choix (aux parents d'enfants nombreux, handicapés, sous conditions de ressources ou pas, etc.) mais une fois définies, ces prestations doivent être versées dans les mêmes conditions aux nationaux qu'aux résidents de longue durée sauf à réduire à néant un tel principe d'égalité.