



Décision du Défenseur des droits MLD-2014-067

Décision relative à un refus de prestations familiales opposé à des mineurs entrés en France en dehors de la procédure du regroupement familial (observations).

Domaines de compétence de l'Institution :

Défense des droits de l'enfant/ Lutte contre les discriminations

Thème : Réglementation du service public / Nationalité

Synthèse :

Le Défenseur des droits a été saisi par Monsieur M., de nationalité algérienne et séjournant régulièrement en France sous couvert d'un certificat de résidence de dix ans, d'une réclamation relative au refus de prestations familiales opposé par une caisse des allocations familiales (CAF) pour ses enfants nés en Algérie, au motif qu'il n'était pas en mesure de présenter, conformément à l'exigence fixée par les articles L.512-2 et D.512-2 du code de la sécurité sociale, le certificat médical OFII faisant foi de l'arrivée des enfants dans le cadre du regroupement familial.

Après que le Tribunal des affaires de la sécurité sociale (TASS), saisi par le réclamant, a annulé la décision de la CAF et condamné cette-dernière à verser à Monsieur M. les prestations familiales sollicitées, la CAF a interjeté appel de ce jugement, soutenant, en s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour de cassation, que l'exigence de production du certificat médical OFII répondait à un intérêt lié à la santé publique et à celle de l'enfant et qu'elle était conforme aux stipulations de la Convention européenne des droits de l'Homme. Le Défenseur des droits avait alors décidé de présenter des observations devant la Cour d'appel, faisant notamment valoir que l'exigence de production du certificat médical OFII était contraire à l'article 68 de l'accord bilatéral conclu entre l'Union européenne et l'Algérie le 22 avril 2002, qui prohibe, en matière de protection sociale, les discriminations fondées sur la nationalité. Ne retenant pas les observations du Défenseur des droits, la Cour d'appel avait infirmé le jugement du TASS, considérant notamment que l'exigence du certificat OFII était conforme aux accords bilatéraux liant l'Union européenne à l'Algérie.

Monsieur M. se pourvoit en cassation contre cet arrêt et sollicite du Défenseur des droits qu'il présente des observations devant la Cour.

Ecartant la question de la conformité des dispositions litigieuses à la Convention européenne des droits de l'homme, le Défenseur des droits réaffirme en revanche que l'exigence de production du certificat médical OFII est contraire à l'article 68 de l'accord bilatéral conclu entre l'Union européenne et l'Algérie le 22 avril 2002. A l'appui de ses observations, il invoque l'arrêt de la Cour de cassation en date du 5 avril 2013 (n° 11-17.520), rendu postérieurement à la décision de la Cour d'appel, et confortant le raisonnement développé par le Défenseur des droits en appel.

Paris, le 9 avril 2014

Décision du Défenseur des droits MLD-2014-067

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

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

Décide de présenter les observations suivantes devant la Cour de cassation.

Pour le Le Défenseur des droits et par délégation
Le secrétaire général,
Richard SENHOR

Observations devant la Cour de cassation

Par courrier du 10 novembre 2012, Monsieur Mohamed M. 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 ses deux enfants, Rayane-Rehda et Amina, tous deux nés en Algérie, respectivement les 28 mars 1998 et 1er février 2000, et entrés en France hors de la procédure de regroupement familial.

Monsieur M., de nationalité algérienne, séjourne régulièrement en France sous couvert d'un certificat de résidence de 10 ans délivré le 25 avril 2001.

Rappel des faits

Le 28 août 2008, Monsieur M. a sollicité de la CAF de Paris le versement de prestations familiales au bénéfice des enfants dont il a la charge. Ce dernier courrier n'a pas reçu de réponse dans les deux mois qui ont suivi sa réception par la Caisse, faisant naître ainsi une décision implicite de rejet.

Par courrier du 25 octobre 2008, Monsieur M. a saisi la Commission de recours amiable de la Caisse. Ce recours n'a tout d'abord donné lieu à aucune réponse, pas même un accusé réception de la demande du réclamant, de sorte que les voies et les délais de recours n'ont pas été communiqués.

Il en résulte que, les délais de recours n'étant pas opposables à Monsieur M., ce dernier a valablement pu saisir le Tribunal des affaires de la sécurité sociale (TASS) de Paris le 1^{er} avril 2009 en vue de solliciter l'annulation de la décision implicite de rejet litigieuse.

Il est à noter que le 22 juin 2009, c'est-à-dire après l'introduction du recours juridictionnel de Monsieur M., la Commission de recours amiable a confirmé la décision implicite de rejet au motif que « *la régularité du séjour en France, au sens des prestations familiales, des enfants n'est pas attestée* ».

Par jugement en date du 25 octobre 2010, le TASS de Paris a annulé la décision de la Commission de recours amiable et condamné la CAF de Paris à verser à Monsieur M. les prestations familiales pour la période allant de septembre 2004 à février 2009.

La CAF de Paris a interjeté appel de ce jugement le 8 décembre 2010, contestant le paiement des prestations familiales pour la période du 1er janvier 2006 au 1^{er} février 2009, c'est-à-dire de celles versées sous l'empire de la loi du 19 décembre 2005 (voir *infra*).

Par une décision en date du 21 janvier 2013, le Défenseur des droits a décidé de présenter des observations devant la Cour d'appel de Paris.

Par une décision en date du 14 mars 2013, la Cour d'appel de Paris a infirmé le jugement du TASS en date du 25 octobre 2010 et débouté Monsieur M. de sa demande de prestations familiales pour la période du 1^{er} janvier 2006 au 1^{er} mars 2009 (pièce n°1).

Monsieur M. se pourvoit en cassation contre cette décision et sollicite dans ce cadre du Défenseur des droits qu'il présente des observations.

Enquête du Défenseur des droits

Par courriers du 18 décembre 2012, le Défenseur des droits adressait des notes récapitulatives au Directeur de la CAF et au Directeur de la Sécurité sociale, leur demandant de bien vouloir présenter leurs observations quant à l'argumentaire développé, lequel affirmait qu'une discrimination semblait constituée.

Par courriel du 31 décembre 2012 la CAF transmettait, en réponse, les conclusions destinées à la Cour d'appel (pièce n°2). Par courrier du 14 janvier 2013, la Direction de la sécurité sociale adressait les observations sollicitées (pièce n°3).

Discussion juridique

La loi du 29 décembre 1986, dite loi Barzach, a pour la première fois instauré dans le code de la sécurité sociale une double condition au bénéfice des prestations familiales : la régularité de séjour des allocataires d'une part, et la justification d'une entrée régulière des enfants sur le territoire français d'autre part. A cet égard, un décret d'application en date du 27 avril 1987 est venu poser, pour faire foi de l'entrée en France des enfants via la procédure de regroupement familial, une obligation de produire le certificat médical délivré par l'office des migrations internationales (OMI, devenu ANAEM puis OFII).

A partir de 2004, plusieurs décisions judiciaires ont contribué à remettre en cause cette dernière condition. En effet, dans un arrêt du 16 avril 2004, la Cour de cassation a estimé que les enfants mineurs, en vertu des articles L.512-1 et L.512-2 du code de la sécurité sociale, bénéficiaient de plein droit des prestations familiales et que la Cour d'appel avait ainsi fait une interprétation de ces dispositions conforme aux exigences des articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme en estimant que les prestations familiales étaient dues à compter de la date d'introduction de la demande et non à compter de celle de la production du certificat médical de l'office des migrations. Puis, par un arrêt du 6 décembre 2006, la deuxième chambre civile de la Cour de cassation a élargi la portée de l'arrêt rendu par l'assemblée plénière en 2004 en énonçant que :

« le fait de subordonner à la production d'un justificatif de régularité du séjour des enfants mineurs le bénéfice des prestations familiales porte une atteinte disproportionnée au principe de non-discrimination et à la protection de la vie familiale »

Pour surmonter ces décisions judiciaires, le gouvernement a eu recours à la voie législative et a déposé, dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, un amendement portant modification des dispositions de l'article L.512-2 du code de la sécurité sociale (article 89 de la loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005). Aux termes de ces nouvelles dispositions, de nouvelles catégories d'étrangers se sont vues exonérer de l'obligation de produire un certificat médical. Toutefois, dans la grande majorité des cas, le versement des prestations familiales reste subordonné non seulement à la condition de régularité de séjour des parents mais également à celle de l'entrée régulière des enfants sur le territoire français.

Ainsi, dans sa nouvelle rédaction, l'article L.512-2 du code de la sécurité sociale prévoit que :

« Bénéficiaire (...) de plein droit des prestations familiales dans les conditions fixées par le présent livre les étrangers non ressortissants d'un Etat membre de la Communauté européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, titulaires d'un titre exigé d'eux en vertu soit de dispositions législatives ou réglementaires, soit de traités ou accords internationaux pour résider régulièrement en France (...) sous réserve qu'il soit justifié, pour les enfants qui sont à leur charge et au titre desquels les prestations familiales sont demandées, de l'une des situations suivantes : - leur naissance en France ; - leur entrée régulière dans le cadre de la procédure de regroupement familial (...) »

Il est complété par l'article D.512-2 du code de la sécurité sociale qui dispose que :

« La régularité de l'entrée et du séjour des enfants étrangers que le bénéficiaire a à charge et au titre desquels il demande des prestations familiales est justifiée par la production de l'un des documents suivants : 1° Extrait d'acte de naissance en France ; 2° Certificat de contrôle médical de l'enfant, délivré par l'Office français de l'immigration et de l'intégration à l'issue de la procédure d'introduction ou d'admission au séjour au titre du regroupement familial (...) »

C'est sur le fondement de ces nouvelles dispositions que la CAF de Paris contestait, devant la Cour d'appel de Paris, le jugement rendu par le TASS de Paris le 25 octobre 2010, en ce qu'il ordonnait le versement des prestations familiales en faveur des deux enfants de Monsieur M. pour la période du 1^{er} janvier 2006 au 1^{er} février 2009.

Il faut en effet préciser que, depuis mars 2009, Madame M. ayant acquis un nouveau titre de séjour l'exonérant de l'exigence de certificat médical, la famille perçoit de nouveau les prestations familiales, sans que cela ne soit contesté par la CAF.

A l'appui de son recours, la CAF de Paris invoquait deux arrêts rendus par l'assemblée plénière de la Cour de cassation le 3 juin 2011 et ayant retenu que les conditions posées par l'article D.512-2 du code de la sécurité sociale revêtaient un caractère objectif justifié par la nécessité, dans un Etat démocratique, d'exercer un contrôle des conditions d'accueil des enfants.

Dans le cadre de ses observations présentées devant la Cour d'appel de Paris à l'appui des conclusions de Monsieur M. (décision n° MLD/2013-01 du 21 janvier 2013), le Défenseur des droits relevait quant à lui que les articles L.512-2 et D.512-2 du code de la sécurité sociale, dans leur rédaction telle qu'issue de la loi du 19 décembre 2005, semblaient contraires aux articles 8 et 14 combinés de la Convention européenne des droits de l'homme, à l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant, ainsi qu'au droit de l'Union européenne et notamment à l'article 68 de l'accord d'association conclu entre l'Union et l'Algérie le 22 avril 2002.

Dans sa décision en date du 14 mars 2013, la Cour d'appel de Paris infirmait le jugement rendu par le TASS de Paris, considérant que, en vertu des dispositions des articles L.512-2 et D.512-2 du code de la sécurité sociale, dans leurs rédactions issues respectivement de la loi n° 2005-1579 du 15 décembre 2005 et du décret n° 2006-234 du 27 février 2006, « la

détention du certificat de contrôle médical de l'enfant constitue une condition d'ouverture des droits à prestation familiale ».

Conformément aux deux arrêts rendus par la Cour de cassation le 3 juin 2011, la Cour d'appel écartait le moyen tiré de la non-conformité des articles L.512-2 et D.512-2 du code de la sécurité sociale à la Convention européenne des droits de l'homme et à la Convention internationale des droits de l'enfant, considérant que les dispositions litigieuses ne portaient pas une atteinte disproportionnée au droit à la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, ni ne contrevenaient à la Convention internationale des droits de l'enfant, dans la mesure où elles visaient à permettre de « *vérifier que l'enfant disposera en France des conditions d'existence lui garantissant de mener une vie familiale dans les meilleures conditions possibles et d'assurer sa protection* ».

Or, la Cour de cassation a, par plusieurs décisions, confirmé sa jurisprudence du 3 juin 2011 en réaffirmant la conformité des articles L.512-2 et D.512-2 du code de la sécurité sociale aux articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Le Défenseur des droits ne discutera donc pas ce point. Toutefois, il est à noter que la Cour européenne des droits de l'Homme a été saisie récemment de cette question de droit.

En revanche, **s'agissant de l'accord UE/Algérie du 22 avril 2002, la Cour de cassation a, dans un arrêt n° 11-17.520 en date du 5 avril 2013, conclu à la violation des articles 68 et 69 dudit accord**, considérant « *qu'il se déduit de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJCE, 5 avril 1995, Krid, aff. C-103/ 94 ; CJCE, 15 janv. 1998, Babahenini, aff. C-113/ 97 ; CJCE (Ord.), 13 juin 2006, Echouikh, aff. C-336/ 05 ; CJCE (Ord.), 17 avril 2007, El Youssfi, aff. C-276/ 06) qu'en application de l'article 68 de l'accord euro-méditerranéen susvisé, d'effet direct, applicable aux prestations familiales en vertu des paragraphes 1 et 3, l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité dans le domaine d'application de l'accord implique qu'un ressortissant algérien résidant légalement dans un Etat membre soit traité de la même manière que les nationaux de l'Etat membre d'accueil, de sorte que la législation de cet Etat membre ne saurait soumettre l'octroi d'une prestation sociale à un tel ressortissant algérien à des conditions supplémentaires ou plus rigoureuses par rapport à celles applicables à ses propres ressortissants ; qu'il en résulte que l'application des articles L. 512-2, D. 512-1 et D. 512-2 du code de la sécurité sociale qui, en ce qu'ils soumettent le bénéfice des allocations familiales à la production du certificat médical délivré par l'Office français de l'intégration et de l'immigration à l'issue de la procédure de regroupement familial, instituent une discrimination directement fondée sur la nationalité, devait être écartée en l'espèce ; ».*

Au vu de cet arrêt d'assemblée, le raisonnement en vertu duquel la Cour d'appel a également écarté le moyen tiré de la non-conformité des dispositions litigieuses au droit de l'Union en considérant que « *les accords bilatéraux invoqués par Monsieur M. n'interdisent pas aux Etats de subordonner l'attribution des prestations à la justification de la régularité du séjour en France de l'enfant au titre duquel les prestations sont demandées* » peut être discuté.

En effet, ainsi que le Défenseur des droits l'avait déjà exposé dans ses observations devant la Cour d'appel de Paris (décision n° MLD/2013-01 du 21 janvier 2013), le droit de l'Union européenne 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.

Plus précisément, l'article 68 de l'accord UE/Algérie du 22 avril 2002, entré en vigueur le 1^{er} 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. »*

En l'espèce, Monsieur M., ainsi qu'il sera démontré, pouvait valablement se prévaloir des dispositions des articles 68 et 69 de l'accord d'association conclu entre l'Union européenne et l'Algérie pour faire obstacle à l'exigence de certificat médical posée par les dispositions litigieuses du code de la sécurité sociale. C'est donc à tort que la Cour d'appel a considéré que le réclamant ne pouvait se prévaloir des dispositions de cet accord.

Applicabilité de l'accord UE/Algérie

L'article 68 de l'accord UE/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), confirmé récemment par l'arrêt du 5 avril 2013 (n° 11-17.520).

Champ d'application de l'accord UE/Algérie

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

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

travailleurs salariés, non seulement les personnes actives, mais aussi celles qui ont cessé de travailler parce qu'elles ont atteint l'âge de la retraite fixé dans la législation nationale de l'État membre d'accueil³.

En l'espèce, Monsieur M., qui a travaillé durant la période litigieuse de 2004 à 2008 et se trouve actuellement à la retraite, est bien un travailleur au sens du droit communautaire.

Portée du principe de non-discrimination consacré par l'accord UE/Algérie

Dans l'arrêt *Kziber* précité, la Cour de justice des communautés européennes a affirmé qu'il découle 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 États 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, s'agissant de leur droit à l'accès aux prestations familiales, aux membres de la famille d'un travailleur algérien, et ce alors même que ces membres seraient entrés en France de manière irrégulière.

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 M. – titulaire d'un certificat de résidence de 10 ans – et à ses enfants mineurs résidant avec lui, apparaît donc 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 ce sens, la Cour de justice, dans une ordonnance de 2006, a relevé que, pour être conforme au principe d'égalité consacré dans les accords d'association avec les États 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 États membres concernés* »⁴. La Cour précise que ces considérations, relatives au principe de non-discrimination fondée sur la nationalité consacré à l'article 41 paragraphe 1 de l'accord de coopération entre la Communauté économique européenne et le Maroc du 27 avril 1976, sont transposables, par analogie, à l'article, 65, paragraphe 1, premier alinéa, de l'accord d'association conclu entre l'Union européenne et le Maroc le 26 février 1996, qui consacre un principe de non-discrimination fondée sur la nationalité dans le domaine de la sécurité sociale. En vertu d'un même raisonnement par analogie, la jurisprudence précitée est applicable au cas d'espèce.

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

⁴ CJCE, ord., 13 juin 2006, précitée

Dans la même ordonnance, la Cour précise que l'égalité de traitement ainsi proclamée implique que les personnes concernées par l'accord d'association bénéficient 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 pour les nationaux* ».

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 leurs parents, aucun contrôle de ce type ne doit exister pour les enfants de travailleurs algériens.

Dès lors, Monsieur M., qui a la qualité de travailleur au sens du droit de l'Union européenne, remplit 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 et la CAF de Paris ne pouvait exiger de lui, sous peine de la discrimination fondée sur la nationalité prohibée par l'article 68 dudit accord, des conditions qui ne sont pas exigées des nationaux.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits souhaite soumettre à l'appréciation de la Cour de cassation.