

N° G1521204

Décision attaquée : 07 mai 2015 de la cour d'appel de Paris

CAF de Paris
C/
MME Aoua Diabate

Elisabeth Lapasset, avocat général référendaire

AVIS
de l'avocat général

Audience du 28 septembre 2016: FS
Rapporteur: Mme Olivier, conseiller.

Le présent pourvoi porte sur la question du droit aux allocations familiales d'une mère de nationalité ivoirienne, titulaire d'une carte de séjour temporaire mention "salariée", pour son enfant né en Côte d'Ivoire, entré en France en dehors de la procédure de regroupement familial.

En l'espèce, par arrêt partiellement confirmatif en date du 7 mai 2015, la cour d'appel de Paris a accordé le bénéfice des allocations familiales à Mme Diabate de novembre 2009 à juillet 2013.

C'est l'arrêt attaqué par un pourvoi de la CAF de Paris, qui soutient plus spécialement que les conventions bilatérales conclues en matière de sécurité sociale n'établissent pas d'égalité de traitement avec les nationaux du pays d'accueil, mais ont seulement pour objet de coordonner les législations de sécurité sociale des deux Etats contractants et que la convention bilatérale conclue entre la France et la Côte d'Ivoire le 16 janvier 1985 ne dispense donc pas une ressortissante ivoirienne de justifier de l'obtention du certificat médical délivré par l'OFII pour obtenir des prestations familiales en France en faveur d'un enfant né en Côte d'Ivoire.

-Discussion:

Le principe, s'agissant des étrangers non ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération helvétique, est que les prestations familiales ne sont désormais pas dues de plein droit sur la seule justification de ce que le requérant résidant régulièrement en France a la charge d'un enfant résidant en France.

Le requérant doit pouvoir justifier de la régularité de l'entrée et du séjour sur le territoire français de ce dernier, preuve qui ne peut être rapportée qu'en produisant l'un des documents prévus à l'article D. 512-2. Les nouvelles dispositions législatives et réglementaires, déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel par une décision no 2005-528 du 15 décembre 2005, et qui revêtent un caractère

objectif justifié par la nécessité dans un Etat démocratique d'exercer un contrôle des conditions d'accueil des enfants, ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit à la vie familiale garanti par les articles 8 et 14 de la CEDH, ni ne méconnaissent les dispositions de l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

Les arrêts de l' Ass plén. du 3 juin 2011, no 09-69.052 et 09-71.352 ont jugé que:

"Mais attendu que les articles L. 512-2 et D. 512-2 du code de la sécurité sociale, dans leur rédaction issue respectivement de la loi no 2005-1579 du 19 décembre 2005 et du décret no 2006-234 du 27 février 2006, subordonnent le versement des prestations familiales à la production d'un document attestant d'une entrée régulière des enfants étrangers en France et, en particulier pour les enfants entrés au titre du regroupement familial, du certificat médical délivré par l'OFII ; que ces dispositions, qui revêtent un caractère objectif justifié par la nécessité dans un Etat démocratique d'exercer un contrôle des conditions d'accueil des enfants, ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit à la vie familiale garanti par les articles 8 et 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni ne méconnaissent les dispositions de l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant ; "

En ce sens, Cass. 2ème civ., 14 mars 2013, n° 11-26.280. pour un enfant de nationalité camerounaise; Cass. 2ème civ., 10 oct. 2013, n° 12-22.507. pour un enfant de nationalité angolaise; Cass. 2ème civ., 12 mars 2015, n° 14-11.102. pour un enfant de nationalité nigériane;

Le 5 avril 2013, l'Assemblée plénière de la Cour de cassation a en revanche jugé que les accords euro-méditerranéens instituaient une égalité de traitement entre les ressortissants communautaires et ceux des pays signataires et étaient pourvus d'un effet direct en droit interne:

"Vu les articles 68 et 69 de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République algérienne démocratique et populaire, d'autre part, signé le 22 avril 2002 et la décision 2005/690/CE du Conseil, du 18 juillet 2005, concernant la conclusion de cet accord euro-méditerranéen ;

Attendu que, pour rejeter la demande d'allocations familiales pour la période postérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 19 décembre 2005, l'arrêt retient, par motifs adoptés, que c'est par une exacte application de la loi que la caisse a opposé un refus d'attribution des prestations sollicitées au titre de l'enfant Nour Tassadit ;

Attendu, cependant, 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 ;

D'où il suit qu'en statuant comme elle l'a fait, la cour d'appel a violé les textes susvisés ;" (Ass. plén., 5 avril 2013, no 11-17.520 ; Ass plén, 5 avril 2013, no 11-18.947, pour un père ressortissant turc) .

Dans le même sens, Cass. 2ème civ., 22 janv. 2015, n° 14-10.344, pour des enfants algériens– 2ème civ., 12 févr. 2015, n° 13-26.821 pour des enfants marocains.

Mais le droit aux prestations familiales doit aussi être examiné au regard des nombreuses conventions bilatérales de sécurité sociale existant entre la France et des pays tiers: accords de simple coopération ou accords établissant une égalité de traitement.

En l'espèce, la cour d'appel a-t-elle violé les dispositions de la Convention de sécurité sociale conclue entre la France et la Côte d'Ivoire le 16 janvier 1985 et les articles L.512-1, L.512-2 et D.512-2 du code de la sécurité sociale ?

La convention de sécurité sociale entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de Côte d'Ivoire, signée à Paris le 16 janvier 1985 et publiée par décret no 87-123 du 19 février 1987 (JO du 25 février 1987) dispose:

Article 1 "Egalité de traitement"

Les travailleurs français et ivoiriens exerçant en Côte-d'Ivoire ou en France une activité salariée sont soumis respectivement aux législations de sécurité sociale énumérées à l'article 4 ci-dessous, applicables en Côte-d'Ivoire ou en France, et en bénéficient, ainsi que leurs ayants droit dans les mêmes conditions que les ressortissants de chacun de ces Etats .

Article 2 : "Champ d'application personnel"

§ 1er Relèvent de la présente convention les ressortissants de l'un ou l'autre Etat contractant exerçant ou ayant exercé une activité salariée ou assimilée ainsi que leurs ayants droit . (...)

Article 4 : "Champ d'application matériel "

§1er Les législations dont relèvent les ressortissants des deux Etats, en application de l'article premier de la Convention, sont : [...]

e) La législation sur les prestations familiales .

Article 35 : Enfants résidant sur le territoire de l'Etat où le travailleur est employé

§ 1er Les travailleurs salariés de nationalité ivoirienne, occupés sur le territoire français, bénéficient pour leurs enfant résidant en France des prestations familiales prévues par la législation française .

Nulle condition explicite relative à la régularité de l'entrée des enfants mineurs sur le territoire français, contrairement, par exemple, à l'accord bilatéral France-Sénégal (cf ci-après).

Par ailleurs, la jurisprudence ne s'est pas prononcée à ce jour sur la question (Civ.2, 6 novembre 2014, no 13-23.318 :convention non applicable au requérant; 12 mars 2015, no 14-12.291: moyen nouveau).

Interrogée sur sa pratique, la Direction de la sécurité sociale a répondu, par mail du 6 juin 2016 :

"A ce stade, au vu des pourvois portés devant la Cour de Cassation et de la jurisprudence, les organismes n'opposent plus de refus au bénéfice des prestations familiales s'il est possible de se prévaloir d'un accord d'association comportant une clause d'égalité pour le bénéfice des prestations familiales.

En droit, force est de constater que ce raisonnement pourrait être applicable aux accords bilatéraux conclus par la France, et en l'espèce à un ressortissant de Côte d'Ivoire. Si tel devait être le cas, la DSS resterait attachée à la nécessité d'un examen au cas par cas afin de vérifier l'opposabilité de la norme internationale, c'est-à-dire si l'espèce entre dans le champ géographique, matériel et personnel du texte concerné. Par exemple si un ivoirien est en situation transfrontalière, il pourra bénéficier des prestations familiales sur la base du règlement de coordination n° 883/2004, le règlement 1231/2010 ayant permis d'étendre cette

coordination aux ressortissants d'Etats tiers résidant légalement dans l'Union européenne. Ainsi, dans le cas d'un ressortissant ivoirien ni salarié ni pensionné résidant légalement et dont les enfants résident en France avec leur mère, que ces derniers soient ou non entrés dans le cadre du regroupement familial n'aura pas d'incidence, la France devra verser les prestations familiales en tant qu'Etat de résidence des enfants.

Toutefois, **la DSS ne souhaite pas anticiper une éventuelle prochaine jurisprudence qui étendrait ce raisonnement aux conventions bilatérales** d'une part compte tenu des contraintes financières pesant sur la sécurité sociale (en première approximation, au moins 450 000 jeunes (0-24 ans) résidant en France seraient ressortissants d'un Etat ayant conclu un accord bilatéral avec la France), d'autre part parce qu'elle est attachée à préserver la notion protectrice de regroupement familial (cf. par exemple, arrêt de la deuxième chambre civile de la cour de cassation [Jugeant] que "répondant à l'intérêt de la santé publique et à l'intérêt de l'enfant, la production du certificat médical délivré, au titre de la procédure de regroupement familial, par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations exigée à l'appui de la demande de prestations familiales en application des articles L. 512-2 alinéa 2 et D. 512-2 2 du code de la sécurité sociale, ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit à la vie familiale" 2e Civ., 15 avril 2010, Bull. 2010, II, n° 85).

Par ailleurs, nous considérons **qu'aucun motif ne permet d'étendre la logique qui prévaut pour les accords d'association aux accords bilatéraux de sécurité sociale**. D'ailleurs, nous ne pouvons que constater que ce moyen en tant que tel n'a pas été porté devant la Cour de cassation. Par exemple, le récent arrêt rendu le 11 février 2016 par la Cour de cassation dans l'affaire Badiane n'a pas tranché ce point dans la mesure où la Cour n'a pas eu à connaître explicitement de ce moyen. En outre, cet arrêt apparaît très spécifique et sans principes transposables à d'autres conventions bilatérales, les stipulations spécifiques à l'accord bilatéral France/Sénégal ne sont pas transcrites "à l'identique" dans les autres accords bilatéraux (cf. article 17 de la convention franco sénégalaise qui conditionne l'égalité de traitement aux ressortissants sénégalais à "leurs enfants résidant régulièrement en France").

On peut d'ailleurs noter que l'exigence de "régularité de l'entrée et du séjour des bénéficiaires étrangers et des enfants qu'ils ont à charge et au titre desquels des prestations familiales sont demandées" prévue au **deuxième alinéa de l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale est apparue avec la loi de financement de la sécurité sociale pour 1987, période au cours de laquelle la Convention générale du 16 janvier 1985 de sécurité sociale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Côte-d'Ivoire était déjà signée et en cours de ratification**. Ainsi, depuis cette date, le droit aux prestations familiales est subordonné non seulement à la régularité de séjour des parents mais aussi pour les enfants de nationalité étrangère, nés hors de France, à la condition de la régularité de l'entrée de ces derniers en France. En l'absence de titre de séjour propre aux enfants, l'article L. 512-2 liste les différentes situations (justifiées par des documents précisés à l'article D. 512-2 CSS) parmi lesquelles le respect de la procédure de regroupement familial. Notons que, contrairement au Sénégal, la notion de régularité n'intervient pas dans la convention de sécurité sociale signée avec la Côte-d'Ivoire, cette notion pouvant alors prévaloir en droit interne.

En revanche, comme toutes les conventions bilatérales de sécurité sociale, l'accord signé avec la Côte d'Ivoire prévoit (art 1er) une clause d'égalité de traitement ainsi rédigée : " Les travailleurs français et ivoiriens exerçant en Côte-d'Ivoire ou en France une activité salariée ou assimilée à une activité salariée sont soumis respectivement aux législations de sécurité sociale énumérées à l'article 4 ci-dessous, applicables en Côte-d'Ivoire ou en France, et en bénéficient, ainsi que leurs ayants droit, dans les mêmes conditions que les ressortissants de chacun de ces Etats ".

Pour toutes ces raisons, **nous pensons légitime de faire prévaloir la procédure de regroupement familial et la notion de régularité qui la préside et la DSS a demandé à la CNAF de ne pas se désister des pourvois en cassation en cours mettant en cause des dispositions bilatérales et de veiller à soulever précisément ce moyen en défense** (non opposabilité des accords bilatéraux de sécurité sociale signés entre la France et certains Etats par les ressortissants de ces Etats lorsqu'il est avéré que les enfants ne rempliraient pas les conditions posées par les articles L. 512-2 et D. 512-2 du CSS, à savoir une entrée régulière sur le territoire, via le regroupement familial).

Une solution en cours d'expertise pour conforter juridiquement notre position pourrait être d'insérer dans les conventions bilatérales le respect de cette exigence. Le ministère de l'Intérieur, interrogé sur cette question, y serait favorable. Les autres points de discussions avec le ministère de l'Intérieur portent sur des éléments statistiques, la conformité des titres de séjour au regard des dispositions figurant au Ceseda... Globalement, la DSS a contacté le ministère de l'Intérieur pour avoir des confirmations concernant la situation juridique des enfants au regard de la régularité de leur entrée et séjour en France. En effet, la question substantielle est que la régularité des titres entrée et séjour vaut pour les parents (entrée irrégulière ou régulière) mais ne peut être retenue ou reçue pour les enfants alors même que, dans les cas litigieux, les enfants sont entrés "hors de la procédure de regroupement familial" ce qui, au regard du texte du CSS, devrait pouvoir être retenu comme "entrée" ou "séjour irrégulier". En résumé sur ce point, il n'y a pas eu d'avancée juridique réelle avec l'Intérieur (étant souligné que la période pré 2017 n'est peut-être pas totalement propice à l'édiction de textes en la matière).

Par ailleurs, la DSS se heurte à des décalages chronologiques entre les dispositions des conventions bilatérales et celles du CESEDA, souvent modifié : les accords bilatéraux contiennent des rédactions et ont été signés à des périodes qui ne correspondent plus à la "nouvelle" réglementation relative à l'entrée et au séjour des étrangers. Il sera souligné que de nouvelles

négociations sur ce point particulier concernant les enfants d'étrangers est non seulement un travail d'ampleur (tous les accords devraient être révisités) mais serait particulièrement sensible compte tenu du domaine traité."

Enfin, dernier élément permettant d'éclairer l'issue du litige, la Convention entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de Côte d'Ivoire relative à la circulation des personnes, signée à Abidjan, le 21 septembre 1992 et entrée en vigueur en 1995, qui dispose dans son article 8 :

"Les membres de la famille d'un ressortissant de l'un des Etats contractants peuvent être autorisés à rejoindre le chef de famille régulièrement établi sur le territoire de l'autre Etat dans le cadre de la législation en vigueur dans l'Etat d'accueil en matière de regroupement familial..."

En conséquence, l'accord bilatéral de sécurité sociale conclu entre la France et la Côte d'Ivoire qui établit une égalité de traitement ne dispense pas un ressortissant ivoirien de justifier qu'il a préalablement respecté les conditions du regroupement familial pour obtenir des prestations familiales en France pour un enfant né en Côte d'Ivoire, soit que l'on considère que la dite convention n'est pas exclusive de l'application des articles L. 512-2 et D. 512-2 du css, soit que l'on fasse application de la convention bilatérale de circulation de 1992.

AVIS DE CASSATION