

gisti, les notes
pratiques

**Les enfants entrés hors
regroupement familial ont
droit aux prestations familiales**

**groupe
d'information
et de soutien
des immigrés**

Sommaire

1. Ce que dit la loi française	3
2. Ce que disent les décrets d'application	3
3. Ce que contredit l'exigence du certificat médical OMI	4
3-1. Le principe d'égalité proclamé par la Constitution et des textes internationaux	
3-2. L'arrêt d'assemblée plénière de la Cour de cassation du 16 avril 2004	
3-3. La position de la défenseure des enfants	
4. Ce que l'on peut obtenir	7
4-1. Les droits aux prestations familiales et aux aides au logement	
4-2. Les indemnités qu'on peut demander en plus des prestations familiales	

Annexes

1) Textes législatifs et réglementaires	11
2) Arrêt de la Cour de cassation, assemblée plénière, du 16 avril 2004	13
3) Arrêt de la Cour de cassation, 2 ^{ème} chambre civile, du 16 novembre 2004	14
4) Modèle de demande initiale de prestations familiales auprès de la CAF	15
5) Modèle de recours devant la commission des recours amiables	16
6) Modèle de recours devant le Tribunal des affaires de sécurité sociale	17
7) Liste des prestations familiales et des aides au logement servies par les CAF	23
8) Avis de la défenseure des enfants	26

Tous les enfants entrés hors regroupement familial ont droit aux prestations familiales

Depuis 1986, les enfants entrés en dehors de la procédure du regroupement familial sont exclus du bénéfice des prestations familiales et des aides au logement ⁽¹⁾⁽²⁾. Un texte réglementaire exige en effet que les allocataires étrangers - et eux seuls - produisent, pour leurs enfants non nés en France, le certificat médical de l'OMI remis à l'occasion d'un regroupement familial.

Comme par ailleurs, le regroupement familial a été rendu de plus en plus difficile au gré des réformes successives de la législation sur les étrangers, un nombre de plus en plus important d'enfants viennent vivre avec leurs parents en dehors de cette procédure et se trouvent privés de ces prestations, en violation du principe d'égalité et de nombreux textes internationaux ratifiés par la France.

La Cour de cassation a récemment pris des décisions donnant enfin une toute autre lecture de la loi, désormais conforme aux textes internationaux et notamment à la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Or les caisses d'allocations familiales - CAF - (et des caisses de la Mutualité sociale agricole, MSA) ignorent ces décisions et persistent, pour les enfants non nés en France à charge d'un allocataire étranger, à exiger la production du certificat médical OMI. Cette exigence est abusive et le restera, même si, comme le prévoit un projet de décret, il sera aussi possible à l'avenir de présenter le « document de circulation pour étranger mineur ». Même dans un tel cas de figure, de nombreux enfants étrangers resteront exclus des prestations.

Cette publication a pour objectif de dresser un état des lieux des textes applicables et de proposer un argumentaire et des modèles de recours en vue d'obtenir des prestations familiales pour tous les enfants d'étrangers, en toute égalité avec les enfants de ressortissants français ou européens, quelle que soit la manière dont ils sont entrés sur le territoire français.

(1) Voir une liste des prestations visées ainsi que leurs principales conditions d'attribution en annexe 7 p. 23.

(2) Pour les aides au logement (aide personnalisée au logement dite APL ou allocation de logement familiale), la prise en compte des enfants intervient à la fois dans la décision d'attribution (puisque le plafond de revenu au delà duquel l'aide n'est plus attribuée augmente avec le nombre d'enfants considérés à charge) et dans le montant de ces aides au logement (plus la taille du ménage prise en compte est importante, plus l'aide l'est également).

Le RMI : également un droit pour les enfants entrés hors regroupement familial

Les CAF exigent le certificat médical OMI pour les enfants non nés en France à charge d'allocataire étranger pour l'attribution du revenu minimum d'insertion (RMI) et le calcul de son montant (variable selon que les enfants sont ou non pris en considération).

Les règles sur la régularité de séjour des demandeurs du RMI ne relèvent pas des mêmes textes que les prestations familiales et de logement. Elles relèvent de l'article L 262-9 du code de l'action sociale et des familles (voir annexe 1, page 11) qui prévoit que les enfants non nés en France doivent « séjourner dans des conditions régulières ». Ce sont de simples circulaires qui traduisent cette condition par l'exigence du certificat médical OMI.

Bien que cette note pratique ne porte pas sur le RMI et qu'il n'existe pas encore de contentieux spécifique sur ce point à notre connaissance, l'exigence du certificat médical OMI en matière de RMI constitue une lecture restrictive de la loi, pas plus conforme aux textes internationaux qu'elle ne l'est pour l'attribution des prestations familiales. Il ne faut donc pas hésiter à entamer des recours également pour le RMI en se fondant sur les moyens proposés dans cette note pratique.

Attention toutefois à une différence notable entre le contentieux RMI et celui des prestations familiales : c'est le contentieux d'aide sociale (commission départementale d'aide sociale) qui est compétent pour connaître les litiges relatifs au RMI et non le contentieux général (tribunal des affaires de sécurité sociale, TASS). Pour plus de détails : voir *Guide de la Protection sociale des étrangers en France*, Gisti, éd. La Découverte, 2002.

1. Ce que dit la loi française

La loi du 29 décembre 1986, dite « loi Barzach », a introduit dans le code de la sécurité sociale (CSS) une exigence de régularité de séjour pour l'accès aux prestations familiales. C'est un décret qui fixe la liste des titres de séjour et documents dont l'adulte demandeur et l'enfant à charge doivent être en possession pour que cette condition de régularité soit considérée comme remplie.

[voir les articles L 512-1 et L 512-2 reproduits en annexe 1, p. 11]

2. Ce que disent les décrets d'application

Les textes d'application de la loi [voir les articles D 511-1 et D 511-2 reproduits en annexe 1, p. 11] ont donné la lecture suivante de la loi :

L'allocataire étranger (un parent en général) doit être titulaire d'un des titres de séjour dont la liste limitative figure à l'article D 511-1.

Les enfants étrangers, à charge d'un allocataire étranger, doivent justifier quant à eux :

- soit d'un des titres de séjour mentionnés à l'article D 511-1 (une possibilité qui existe en pratique seulement pour les enfants d'au moins 16 ans),
- soit d'être nés en France, ce qui peut être justifié par la production d'un extrait d'acte de naissance sur le sol français,
- soit d'être entrés dans le cadre du regroupement familial en produisant à ce titre le certificat médical de l'OMI, à l'exclusion de tout autre justificatif.

Attention : au moment où nous écrivons (mars 2005), le gouvernement prévoit de modifier l'article D 511-2 pour y ajouter la possibilité de produire, à la place du certificat médical OMI, le « document de circulation pour étranger mineur » (les règles d'attribution de ce document sont prévus par l'article L 321-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile - ancien article 9 alinéa 2 de l'ordonnance de 45-2658 modifiée du 2 novembre 1945, voir l'annexe 1, p. 11).

Cependant, même avec une telle modification, la lecture proposée de la loi restera encore manifestement restrictive et, dans tous les cas, contraire au principe d'égalité de traitement.

A propos du projet de modification de l'article D 511-2

Pourquoi l'extension aux enfants justifiant du « document de circulation pour étranger mineur » ne règle pas le problème :

1. **Tous les enfants n'ont pas droit à ce document.** Il n'est attribué qu'aux mineurs qui à l'âge de 18 ans rempliront les conditions pour obtenir certains

titres de séjour (article L 321-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile). On trouve essentiellement parmi les enfants éligibles à ce document ceux qui peuvent prouver être arrivés en France avant l'âge de 13 ans (ou avant 10 ans pour les Algériens et les Tunisiens). Parmi les autres enfants, arrivés à partir de 13 ans (ou 10 ans pour les Algériens et Tunisiens), y ont aussi droit ceux dont un parent a obtenu le statut de réfugié, d'apatride ou la protection subsidiaire, ou encore dont un parent a acquis la nationalité française ou celle d'un Etat membre de l'Espace économique européen.

2. **Tous les enfants qui ont droit à ce document ne parviennent pas à l'obtenir en pratique**, en raison des pratiques d'attribution restrictives des préfectures (refus guichets, longues périodes d'attente).

3. Avec le nouveau décret, **il est en outre probable que les préfectures vont encore resserrer leurs pratiques d'attribution de ce document de circulation et/ou que le législateur le fera dans un proche avenir.**

4. Enfin et surtout, **des familles ne demanderont pas ce document afin d'éviter les représailles de la préfecture.** Demander un tel document constitue en effet un piège redoutable pour ces familles puisque, depuis la loi Sarkozy, les préfectures peuvent retirer le titre de séjour au parent qui « *a fait venir (...) ses enfants en dehors du regroupement familial* » (article L 431-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile). Beaucoup de familles préféreront donc renoncer aux prestations familiales plutôt que de perdre (ou de risquer de perdre) leur titre de séjour, et avec lui, tout droit aux prestations.

3. Ce que contredit l'exigence du certificat médical OMI

L'exigence du certificat médical OMI, ou demain de tout autre « papier » excluant des enfants comme le document de circulation pour enfant mineur, contrevient au principe constitutionnel d'égalité, à de nombreux textes internationaux et à la position de la Cour de cassation.

3-1. Le principe d'égalité proclamé par la Constitution et des textes internationaux

- **la Constitution**, et plus précisément le onzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958, stipule que la nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs.* » Ce principe est réaffirmé notamment par la décision du conseil constitutionnel du 22 janvier 1990⁽³⁾.

- **la convention 118 de l'OIT** ⁽⁴⁾ pose, en son article 4-1, un principe d'égalité de traitement en ce qui concerne le bénéficiaire des prestations de sécurité sociale.

- **la Convention européenne des droits de l'homme** interdit toute discrimination à raison de la nationalité en matière de droits sociaux en l'absence de toute justification objective et raisonnable (arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Gaygusuz* ⁽⁵⁾, du 16 décembre 1996, Recueil 1996-IV. n° 39/1995/545/631) ; cette argumentation a été intégralement reprise par la Cour de Cassation (Soc. 14 janvier 1999, *Bozkurt c/ CPAM de Saint Etienne*, pourvoi n° B 97-12.487 ; Soc. 21 octobre 1999, *Kunt*, Droit social 1999, p.1122).

- **les Accords conclus entre l'Union européenne (UE) et des États tiers**, par exemple avec l'Algérie, le Maroc, la Tunisie et la Turquie, posent un principe de non discrimination à raison de la nationalité, en matière de prestations familiales notamment.

Article 68 de l'Accord euro-méditerranéen entre l'UE et l'Algérie ⁽⁶⁾.

Article 65 de l'Accord euro-méditerranéen entre l'UE et le Maroc ⁽⁷⁾.

Article 65 de l'Accord euro-méditerranéen entre l'UE et la Tunisie ⁽⁸⁾.

Article 3 de l'Accord entre l'UE et la Turquie (décision 3/80, JOCE C 110 du 25 avril 1983) ⁽⁹⁾.

- **les conventions bilatérales de sécurité sociale** ⁽¹⁰⁾, pour la plupart, prévoient l'égalité de traitement entre les nationaux des deux États parties notamment en matière de prestations familiales, et interdisent toute discrimination (par exemple, la convention France/Côte d'Ivoire du 18/01/1985, article 4) et subordonnent tout changement de législation nationale susceptible d'avoir des répercussions sur le traitement des ressortissants du pays cocontractant à une information formelle (aucun accord ni avis de la part de la France en matière de prestations familiales n'ayant eu lieu, les nouveautés de la Loi « Barzach » ne sont donc pas opposables aux ivoiriens).

- **la Convention internationale des droits de l'enfant** ⁽¹¹⁾ (CIDE)

L'article 2 interdit toute discrimination qui serait notamment motivée par la situation juridique des parents. L'article 3-1 précise que « *dans toutes les décisions qui concernent les enfants (...), l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ». Le Conseil d'Etat s'est expressément prononcé sur l'applicabilité directe de cet article et considère, depuis l'arrêt *Cinar* du

(3) <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1989/89269dc.htm>

(4) <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convdf.pl?C118>

(5) <http://www.echr.coe.int/Fr/Judgments.htm>

(6) http://www.deldza.cec.eu.int/fr/ue_algerie/accord_association.htm

(7) http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_200A0318_01.html

(8) http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_298A0330_01.html

(9) http://www.gisti.org/doc/textes/1980/decision_3-80-CA_19sept1980.pdf

(10) *La plupart des conventions bilatérales de sécurité sociale sont accessibles sur :* <http://www.cleiss.fr/docs/textes/index.html>

(11) http://www.unhcr.ch/french/html/menu3/b/k2crc_fr.htm

22 septembre 1997 (analyse reprise dans le jugement du 13 mars 2000 du TASS de Vienne *Époux Rahoui*), que « dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité administrative doit accorder une attention primordiale à l'intérêt des enfants dans toutes les décisions les concernant ». Ainsi, il admet que l'article 3-1 de la CIDE institue un principe contraignant à l'égard des Etats signataires de ladite convention (dont la France).

En outre, l'article 26 reconnaît à l'enfant le droit de bénéficier de la sécurité sociale, y compris les assurances sociales. L'article 27 reconnaît le droit de tout enfant de jouir d'un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social et ajoute que les Etats doivent aider les parents à mettre en œuvre ce droit en leur offrant, en cas de besoin, une assistance matérielle.

3-2. L'arrêt d'assemblée plénière de la Cour de cassation du 16 avril 2004

Après plusieurs décisions (définitives) de juridictions de première instance accordant des prestations familiales à des enfants entrés hors regroupement familial, sur la base notamment de la CIDE ou d'accord UE/Etat tiers (*TASS de Haute Loire Yüksel c/ CAF de la Haute Loire*, 1^{er} mars 2001), c'est à la Cour de cassation qu'il est revenu de se prononcer sur cette question. C'est en Assemblée plénière qu'elle a rendu la décision la plus significative, le 16 avril 2004 (voir décision reproduite en annexe 2, p. 13), ouvrant la voie à des réclamations individuelles.

Dans cette affaire, la Cour de cassation avait à traiter des droits à prestations familiales d'une mère congolaise pour ses deux enfants nés au Congo et entrés en France hors regroupement familial en 1991. Après s'être vu opposer un premier refus par la CAF, la requérante réitère sa demande de prestations familiales une fois obtenu un regroupement familial sur place. Les prestations lui sont alors accordées mais seulement à compter de la date d'obtention du certificat OMI, en 1995. C'est pour obtenir les prestations rétroactivement qu'un contentieux a été introduit.

Opérant un revirement de jurisprudence, la Cour de cassation a affirmé que la mère des enfants résidant régulièrement en France avec ses deux enfants depuis 1991, les prestations étaient dues à compter de cette date.

Pour parvenir à cette conclusion, la Cour considère que les articles L 512-1 et L 512-2 (voir annexe 1, page 11) ouvrent droit aux prestations familiales pour des enfants à charge d'allocataire étranger dès lors que ce dernier remplit la condition de régularité de séjour, définie à l'article D 511-1, sans qu'aucune condition supplémentaire ne puisse, dans ce cas, être opposée aux enfants. Elle relève que cette règle est conforme aux articles 8 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Autrement dit, la naissance en France ou la production du certificat OMI n'est opposable aux enfants au titre desquels les prestations sont demandées que dans l'hypothèse où cette condition de régularité de séjour posée par l'article D 511-1 ne serait pas remplie.

En outre, la Cour précise que le droit aux prestations familiales est ouvert à la date de dépôt de la demande auprès de la CAF compétente et non à compter de la production des pièces attestant de la régularité de la situation des enfants sur le territoire français. C'est la confirmation de l'arrêt du 4 avril 1996 de la Cour de cassation (Soc. 1996-04-04, Bulletin, IV, n° 142, p. 100) ⁽¹²⁾.

La Cour de cassation a confirmé cette position dans un arrêt du 16 novembre 2004 dont la formulation est particulièrement claire (voir annexe 3, p. 14).

En résumé : le certificat OMI n'est pas nécessaire pour l'ouverture du droit aux prestations familiales des enfants nés à l'étranger, entrés hors regroupement familial, et à la charge d'un allocataire pouvant justifier d'un des titres de séjour mentionnés à l'article D 511-1. Les droits sont ouverts à compter de la date de la demande (dans la limite de la prescription biennale).

3-3. La position de la défenseure des enfants

En outre, cette analyse coïncide avec la position de la défenseure des enfants qui, dans son rapport au comité de suivi des droits de l'enfant des Nations Unies (chargé notamment de veiller au respect de la CIDE) en mai 2004, et dans une proposition de réforme datée du 9 juin 2004, adressée au ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale (voir reproduction en annexe 8, p. 26), déplorait le refus par les autorités françaises d'accorder des prestations familiales à tous les enfants d'allocataires étrangers et demandait de supprimer la condition de régularité de séjour de l'enfant en ne conservant que celle du séjour de la personne qui en a la charge.

4. Ce que l'on peut obtenir

4-1 Les droits aux prestations familiales et aux aides au logement

Le contentieux reste la seule voie possible pour obtenir les prestations familiales et les aides au logement pour des enfants entrés hors regroupement familial, tant que les autorités administratives continueront d'avoir une lecture restrictive de la loi, en violation des textes internationaux, et contraire à la lecture donnée par la Cour de cassation.

Pour faire valoir ces droits :

- Une demande de prestations doit être adressée par écrit à la CAF [voir *Modèle de demande initiale de prestations familiales* en annexe 4, p. 15].
- En cas de refus explicite ou implicite (silence gardé par la CAF pendant 2 mois à compter de la demande), un recours amiable s'impose devant la Commission des recours amiable (CRA) : il doit être déposé au plus tard 2 mois après la date

(12) <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/Visu?cid=83317&indice=1&table=CASS&ligneDeb=1>

du refus [voir *Modèle de recours devant la commission des recours amiables* en annexe 5, p. 16].

- Si le refus est réitéré par la CRA de manière explicite ou implicite (silence gardé par la CRA pendant 1 mois), un recours contentieux peut être introduit auprès du tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS) au plus tard dans les 2 mois suivant le refus de la CRA. A ce stade, la famille spoliée peut demander non seulement le versement des prestations familiales pour l'avenir et de manière rétroactive (demande principale), mais aussi toute une série de dommages et intérêts et remboursements de frais (demandes accessoires). [Voir 4-2 et *Modèle de recours devant le tribunal des affaires de sécurité sociale* en annexe 6, p. 17].

Pour approfondir le sujet, nous recommandons deux analyses particulièrement éclairantes:

- L'analyse du conseiller à la Cour de cassation et rapporteur dans l'arrêt précité de la Cour de cassation du 16 avril 2004 : *Coeuret A.*, « Prestations familiales : la condition de résidence en France des enfants d'étrangers », *Droit social*, juillet 2004, p. 776.

- L'analyse de Isabelle Daugareilh, chargée de recherches au CNRS-COMPTRASEC : Daugareilh I., « Du nouveau sur les allocations familiales pour les étrangers », Note sous Cour de Cassation Ass. Plén. 16 avril 2004, *Directeur des Affaires sanitaires et sociales des Pays de la Loire c/. Époux Lingouala* (dans *Revue de droit sanitaire et social*, décembre 2004).

4-2 Les indemnités qu'on peut demander en plus des prestations familiales

La réparation du préjudice causé par la violation d'un texte international ou communautaire

Les arguments ne sont pas les mêmes selon que le texte violé relève du droit international ou du droit communautaire :

A. Violation d'un accord international

Exemple : Convention 118 de l'OIT, Convention internationale des droits de l'enfant.

En persistant à refuser une prestation sur la base de motifs erronés, l'administration commet une faute. Cette faute, quelle que soit sa gravité, occasionne un préjudice qui, même faible, doit être réparé, tel que le reconnaît la jurisprudence de la Cour de cassation (voir par exemple : Cass. Soc., 12 juillet 1995, *Caisse de la mutualité sociale de Charente-Maritime c/Colonna*, *Revue pratique de droit social*, n° 612, avril 1996, p. 139).

En raison de l'absence de versement de la prestation, l'assuré a été exposé à des difficultés financières : c'est ce préjudice qu'il convient de compenser.

La réparation demandée peut être fixée entre 1 000 et 1 500 euros. Le montant est d'autant plus élevé que l'assuré ne dispose d'aucune ressource propre (TASS de Melun, 8 janvier 1999, *Gundog c/CAF de Seine-et-Marne*, inédit).

B. Violation d'un texte communautaire

Exemple : Accord CEE/Algérie, Maroc, Tunisie ou Turquie.

La simple constatation de la violation du droit communautaire est suffisante pour caractériser la responsabilité de toute administration chargée de l'appliquer. La jurisprudence ne retient pas la nécessité d'une faute en tant que telle. Ainsi, la responsabilité de l'administration d'un État membre peut être engagée dès lors que les dispositions figurant dans les textes européens invoqués permettent d'identifier de véritables droits au profit des particuliers (CJCE 19 novembre 1991, *Francovich et Bonifaci*, *aff. jointes* 6/90 et 9/90, rec. p. I-5057 et surtout CJCE 5 mars 1996, *Brasserie du Pêcheur et Factortame*, *aff. jointes* C-46/93 et C-48/93, rec. p. I-1029).

Le montant des dommages et intérêts réclamés entre dans la même fourchette que pour la violation du droit international.

La condamnation au paiement d'une amende civile

Par son refus persistant d'accorder une prestation, la caisse a contraint l'assuré à introduire un contentieux. Dans la mesure où la violation du droit était délibérée, l'attitude de la caisse peut être considérée comme dilatoire et abusive. Or, en vertu de l'article 32-1 du Nouveau code de procédure civile, « *Celui qui agit en justice de manière dilatoire ou abusive peut être condamné à une amende civile de 15 euros à 1500 euros, sans préjudice des dommages-intérêts qui seraient réclamés.* »

Par conséquent, la caisse peut être condamnée au paiement d'une amende ; son montant est d'autant plus élevé, voire maximum, que l'issue du contentieux était certaine et la violation délibérée (montant maximum de 1 500 euros : voir TASS de Grenoble, 27 mars 1997, *Majeri c/CPAM*, inédit ; CA de Grenoble, 27 novembre 1997 ; TASS de Nanterre, 25 novembre 1997, inédits).

L'astreinte

Afin de contraindre la caisse à respecter et au plus tôt le contenu du jugement, il peut être demandé au tribunal saisi de décider que soit versée une astreinte.

Son montant peut être fixé, par exemple, à 90 euros par jour de retard, à compter d'un délai de 30 jours suivant la notification du jugement (une durée minimale doit être en effet laissée pour procéder à l'examen des conditions administratives).

Le remboursement des frais de justice

Il serait inéquitable de laisser à la charge de l'assuré, indûment et durablement privé de prestations, les frais qu'il a engagés pour faire valoir ses droits. La CAF fautive peut être condamnée, au titre de l'article 700 du Nouveau code de procédure civile, au versement de la somme de 600 euros. Cette somme inclut non seulement les frais d'avocat, mais aussi tous les autres frais engagés lors d'une instance (déplacements, frais postaux, etc.).

Attention, ce n'est pas parce que l'assuré bénéficie de l'aide juridictionnelle totale qu'il ne peut prétendre au versement d'une telle indemnité : les deux sont

cumulables (TASS d'Evry, 25 mars 1999, *Glodowski c/CAF de l'Essonne*, indemnité équivalente à 300 euros).

L'exécution provisoire

L'exécution provisoire de la décision s'impose.

Le remboursement de l'aide juridictionnelle

La partie qui perd un litige doit rembourser au Trésor public les sommes que ce dernier a dépensées au titre de l'aide juridictionnelle (article 43 de la loi relative à l'aide juridictionnelle). Autrement dit, si l'allocataire a bénéficié de l'aide juridictionnelle (totale ou partielle), la caisse doit en rembourser le montant au trésor public.

Textes législatifs et réglementaires

Annexe 1

Article L 512-1 du code de la sécurité sociale

Toute personne française ou étrangère résidant en France, ayant à sa charge un ou plusieurs enfants résidant en France, bénéficie pour ces enfants des prestations familiales dans les conditions prévues par le présent livre sous réserve que ce ou ces derniers ne soient pas bénéficiaires, à titre personnel, d'une ou plusieurs prestations familiales, de l'allocation de logement sociale ou de l'aide personnalisée au logement.

Article L 512-2 du code de la sécurité sociale

Bénéficiaire de plein droit des prestations familiales dans les conditions fixées par le présent livre les étrangers 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.

Un décret fixe la liste des titres et justifications attestant la 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.

Article D 511-1 du code de la sécurité sociale

L'étranger qui demande à bénéficier de prestations familiales justifie de la régularité de son séjour par la production d'un des titres de séjour ou documents suivants en cours de validité :

- carte de résident ;
- carte de séjour temporaire ;
- carte de résident privilégié ;
- carte de résident ordinaire ;
- certificat de résidence de ressortissant algérien ;
- récépissé de demande de renouvellement de l'un des titres ci-dessus ;
- récépissé de demande de titre de séjour valant autorisation de séjour d'une durée de six mois renouvelable portant la mention : « reconnu réfugié » ;
- récépissé de demande de titre de séjour d'une durée de six mois renouvelable portant la mention étranger admis au séjour au titre de l'asile ;
- autorisation provisoire de séjour d'une validité supérieure à trois mois ;
- titre d'identité d'Andorran délivré par le commissaire de la République des Pyrénées-Orientales ;
- passeport monégasque revêtu d'une mention du consul général de France à Monaco valant autorisation de séjour ;
- livret spécial, livret ou carnet de circulation.

Article D 511-2 du code de la sécurité sociale

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 d'un des titres de séjour ou documents prévus à l'article D 511-1, à défaut par la production d'un des documents suivants :

- extrait d'acte de naissance en France ;
- certificat de contrôle médical, délivré par l'Office national d'immigration à l'issue de la procédure de regroupement familial et comportant le nom de l'enfant.

Un projet de décret, non encore paru au moment où nous écrivons (mars 2005), ajoute un nouveau justificatif ouvrant droit aux prestations familiales : le « document de circulation pour étranger mineur ».

Le document de circulation délivré à l'étranger mineur

Article L 321-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (ancien article 9 alinéa 2 de l'ordonnance 45-2658 modifiée du 2 novembre 1945)

Sous réserve des conventions internationales, les étrangers mineurs de dix-huit ans appartenant aux catégories mentionnées à l'article L 313-11, au 1° de l'article L 314-9 et aux 8°, 9° et 10° de l'article L 314-11, ainsi que les mineurs entrés en France pour y suivre des études sous couvert d'un visa de séjour d'une durée supérieure à trois mois reçoivent, sur leur demande, un document de circulation qui est délivré dans des conditions fixées par voie réglementaire.

Revenu minimum d'insertion (RMI)

Article L 262-9 du Code de l'action sociale et des familles

Les étrangers titulaires de la carte de résident ou du titre de séjour prévu à l'article L 313-10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (ancien article 12, cinquième alinéa de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France), ou encore d'un titre de même durée que ce dernier et conférant des droits équivalents, sous réserve d'avoir satisfait sous ce régime aux conditions prévues à l'article L 314-8 dudit code (ancien article 14, premier alinéa de l'ordonnance), ainsi que les étrangers titulaires d'un titre de séjour prévu par les traités ou accords internationaux et conférant des droits équivalents à ceux de la carte de résident, peuvent prétendre au revenu minimum d'insertion.

Pour être pris en compte pour la détermination du montant du revenu minimum d'insertion, les enfants étrangers âgés de moins de seize ans doivent être nés en France ou être entrés en France avant le 3 décembre 1988 ou y séjourner dans des conditions régulières à compter de cette même date.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et des autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen.

Arrêt de la Cour de cassation, assemblée plénière, du 16 avril 2004 ⁽¹⁴⁾

N° de pourvoi : 02-30157 Publié au bulletin

REPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

(...)

Sur le moyen unique :

Attendu, selon l'arrêt attaqué (Poitiers, 4 décembre 2001), rendu sur renvoi après cassation (Chambre sociale, 31 octobre 2000, n° S 98-22.119), que Mme X..., de nationalité congolaise, a sollicité le bénéfice des prestations familiales à compter du 1^{er} mars 1993 en faveur de ses deux enfants nés au Congo en 1981 et 1984 et entrés en France avec elle en septembre 1991 ; que la Caisse d'allocations familiales ne lui a accordé le bénéfice de ces allocations qu'à compter du 1^{er} février 1995, sur présentation du certificat de contrôle médical délivré par l'Office des migrations internationales le 13 janvier 1995 ; que Mme X... a introduit un recours contre cette décision devant le tribunal des affaires de sécurité sociale ;

Attendu que le directeur régional des affaires sanitaires et sociales des Pays de la Loire fait grief à l'arrêt d'avoir accueilli la demande de prestations familiales pour la période antérieure à la délivrance du certificat médical de l'Office des migrations internationales, alors, selon le moyen, que les droits ne peuvent être ouverts avant que les enfants ne soient titulaires des pièces justifiant de la régularité de leur situation sur le territoire français et que seul le certificat de contrôle médical délivré par l'Office des migrations internationale le 13 janvier 1995 avait eu pour effet d'attester la régularité de l'entrée et du séjour des enfants étrangers que les bénéficiaires avaient à charge et au titre desquels étaient sollicitées les prestations familiales, la cour d'appel, jugeant le contraire, a violé les articles L 512-2, D 511-1 et D 511-2 du Code de la sécurité sociale ;

Mais attendu que selon les articles L 512-1 et L 512-2 du Code de la sécurité sociale, les étrangers résidant régulièrement en France avec leurs enfants mineurs bénéficient de plein droit des prestations familiales ; que la cour d'appel, qui a constaté qu'il n'était pas contesté que Mme X... résidait régulièrement en France depuis le 27 septembre 1991 avec ses deux enfants, en a exactement déduit, par une interprétation des textes précités, conforme aux exigences des articles 8 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que les prestations familiales étaient dues à compter du 1^{er} mars 1993 ;

D'où il suit que le moyen n'est pas fondé ;

PAR CES MOTIFS :

REJETTE le pourvoi ;

Condamne le directeur régional des affaires sanitaires et sociales des Pays de la Loire aux dépens ;

Ainsi fait et jugé par la Cour de Cassation, siégeant en Assemblée plénière, et prononcé par le premier président en son audience publique du seize avril deux mille quatre.

(14) <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnDocument?base=CASS&nod=CXCXAX2004Xo4XoPX00008X000>

Arrêt de la Cour de cassation, 2^{ème} chambre civile, du 16 novembre 2004 ⁽¹⁵⁾

N° de pourvoi : 03-15543

REPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

LA COUR DE CASSATION, DEUXIEME CHAMBRE CIVILE, a rendu l'arrêt suivant :

(...)

Sur le moyen unique :

Vu les articles 8 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ensemble les articles L 512-1 et L 512-2 du Code de la sécurité sociale ;

Attendu qu'en janvier 1997 M. X..., ressortissant algérien résidant sur le territoire français, a sollicité le bénéfice de l'allocation d'éducation spéciale pour son fils Yazid ; **que l'arrêt attaqué lui a refusé cette prestation pour la période antérieure au mois de janvier 2000 au motif qu'il n'avait obtenu qu'à cette date pour l'enfant un certificat médical délivré par l'office des migrations internationales dans le cadre d'une procédure de regroupement familial ;**

Qu'en statuant ainsi, sans rechercher si, à la date à laquelle la demande d'allocation avait été formée, M. X... se trouvait en situation régulière sur le territoire national et si le jeune Yazid était à sa charge et résidait également en France, la cour d'appel a privé sa décision de base légale au regard des textes susvisés ;

PAR CES MOTIFS :

CASSE ET ANNULE, dans toutes ses dispositions, l'arrêt rendu le 10 décembre 2002, entre les parties, par la cour d'appel de Versailles ; remet, en conséquence, la cause et les parties dans l'état où elles se trouvaient avant ledit arrêt et, pour être fait droit, les renvoie devant la cour d'appel de Paris ;

Donne acte à la SCP Waquet, Farge et Hazan qu'il renonce à percevoir l'indemnité de l'Etat ;

Vu l'article 37, alinéa 2 de la loi du 10 juillet 1991, condamne la Caisse d'allocation familiale des Hauts de Seine à payer à la SCP Waquet, Farge et Hazan la somme de 1 500 euros ;

Condamne la caisse d'allocations familiales (CAF) des Hauts de Seine aux dépens ;

Dit que sur les diligences du Procureur général près la Cour de Cassation, le présent arrêt sera transmis pour être transcrit en marge ou à la suite de l'arrêt cassé ;

Ainsi fait et jugé par la Cour de Cassation, Deuxième chambre civile, et prononcé par le président en son audience publique du seize novembre deux mille quatre.

(15) <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnDocument?base=INCA&nod=IXCXCX2004X11X02X00155X043>

Modèle de demande initiale de prestations familiales auprès de la CAF

Etat civil du demandeur / adresse / n°allocataire [s'il en a déjà un]

Date

Caisse d'allocations familiales de XX

[adresse de la CAF]

Lettre recommandée avec accusé de réception

Madame, Monsieur,

Vous trouverez ci-joint le formulaire de demande de prestations familiales à partir de la date à laquelle mes enfants sont entrés sur le territoire, soit le[date].....

Etant donnée ma situation [éventuellement préciser informations sur les enfants, les ressources, le logement, etc.], je demande toutes les prestations familiales [et/ou de logement] auxquelles je peux prétendre [éventuellement, énumérer les noms des prestations].

J'ajoute que la Chambre sociale de la Cour de cassation, réunie en Assemblée plénière, a précisé, dans un arrêt du 16 avril 2004, que, « selon les articles L 512-1 et L 512-2 du Code de la sécurité sociale », « conforme(s) aux exigences des articles 8 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », « les étrangers résidant régulièrement en France avec leurs enfants mineurs bénéficient de plein droit des prestations familiales », sans qu'aucun document supplémentaire ne puisse être exigé sur l'entrée en France des enfants.

Je demande en conséquence à ce que mes droits aux prestations familiales [et/ou de logement] soient ouverts à partir du[date].....

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués

*Signature de l'intéressé(e) / de l'allocataire
ou celui qui a vocation à l'être*

PIÈCE JOINTE

- Formulaire administratif de demande des prestations familiales [même incomplètement rempli]

Modèle de recours devant la commission des recours amiables

Etat civil du demandeur / adresse / n°allocataire [s'il en a un]

Date

Monsieur le Président
de la Commission de recours amiable
de la Caisse d'allocations familiales

[Adresse de la CAF]

Lettre recommandée avec accusé de réception
[mettre les références de la décision contestée]

Monsieur le Président,

Par la lettre du*[date]*....., le service de votre organisme m'a notifié une décision de refus d'attribution des prestations familiales à compter de la date à laquelle je les avais demandées, soit le*[date]*..... *[Préciser]*.

[Il est important de répréciser les faits et la situation familiale (en particulier lorsque l'enfant est reconnu handicapé et que la CDES lui a reconnu un taux d'incapacité lui donnant droit à l'AES et éventuellement à un complément AES), et les conséquences du refus du point de vue matériel et moral pour le ou les enfants et la famille].

Cette décision appelle de ma part les observations suivantes.

L'exigence de certificat OMI, dont le défaut est invoqué comme motif de refus par vos services, est contraire à la jurisprudence de la Cour de cassation, qui, dans un arrêt du 16 avril 2004, a estimé que, « *selon les articles L 512-1 et L 512-2 du Code de la sécurité sociale* », « *conforme(s) aux exigences des articles 8 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* », « *les étrangers résidant régulièrement en France avec leurs enfants mineurs bénéficient de plein droit des prestations familiales* », sans qu'aucun document supplémentaire ne puisse être exigé sur l'entrée en France des enfants.

Cette jurisprudence est d'ailleurs en tout point conforme à la Convention internationale des droits de l'enfant (plus particulièrement l'article 3-1 reconnu d'applicabilité directe par le CE dans un arrêt Cinar du 22 septembre 1997) conclue sous l'égide des Nations unies et à la position de la Défenseure des enfants.

Enfin, en vertu de l'article L 553-1 du code de la Sécurité sociale, je peux ouvrir droit aux prestations familiales pour une période comprise dans un délai de 2 ans avant la date de la demande.

En conséquence, je demande un nouvel examen de mon dossier par la commission que vous présidez.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués

Signature de l'intéressé(e)/ allocataire

PIÈCE JOINTE :

- Décision de la CAF de XXXX du*(date)*...

Modèle de recours devant le Tribunal des affaires de sécurité sociale

Lettre recommandée avec accusé de réception

Tribunal des affaires de sécurité sociale de[ville].....

POUR : M. ou Mme[NOM Prénom].....

Né(e) le[date de naissance]..... à[lieu de naissance].....

Domicilié à[adresse].....

CONTRE : Une décision de rejet implicite de la demande du[date de la demande initiale]..... [ou explicite (notifiée par lettre du[date].....)] de la Commission de recours amiable de la Caisse d'allocations familiales de[ville de rattachement de la CAF]....., confirmant le refus du bénéfice des prestations familiales auxquelles la situation du (de la) requérant(e) ouvre droit.

I. LES FAITS

Le (ou la) requérante réside en France avec son (sa) conjoint et son (ses) enfants, respectivement dénommés [noms et prénoms des enfants] et nés en [dates de naissance des enfants].

Le (la) requérante séjourne régulièrement en France sous couvert de [indiquer le titre de séjour] délivrée le[date].....

Le[date de la demande auprès de la CAF]....., il (elle) a sollicité le versement de prestations familiales au bénéfice des enfants dont il (elle) a la charge.

[Décrire la situation administrative des enfants notamment comment ils sont entrés s'ils ne sont pas venus en France par la voie du regroupement familial et d'un certificat OMI]

[Si l'un des enfants handicapés s'est vu reconnaître l'attribution de l'allocation d'éducation spéciale (AES) et éventuellement un complément AES par une décision de la Commission départementale d'éducation spéciale, le préciser.]

De même, si les parents sont venus en France parce que l'un de leurs enfants est malade, le préciser car cette situation justifie qu'il n'y ait pas de certificat médical OMI]

Par lettre du ...[date de la décision expresse, sinon en cas de refus implicite, né du silence gardé par la CAF pendant 2 mois, mentionner les dates et l'écoulement du délai qui vaut refus implicite]..., la Caisse d'allocations familiales de a opposé un refus au motif [citer le ou les motifs donnés par la CAF en cas de décision explicite].

Le[date de la saisine]....., le(la) requérant(e) a saisi la Commission de recours amiable de la Caisse d'allocations familiales.

Par décision du ...[date].... notifiée le ...[date].... [uniquement si décision explicite. Dans le cas d'une décision implicite (absence de réponse de la CRA dans le délai d'un mois)], la Commission de recours amiable de cette CAF a rejeté la demande de prestations familiales formée par l'intéressé(e).

C'est la décision attaquée.

II. DISCUSSION

II.A. SUR LA RECEVABILITÉ DU RECOURS

[Si décision explicite de refus] La décision de la Commission de recours amiable du[date].... a été notifiée par lettre du ...[date]....

[en cas de demande d'aide juridictionnelle pour les frais d'avocat] Mr[nom]..... a déposé le[date]..... une demande d'aide juridictionnelle auprès du Tribunal de grande instance de [le recours à un avocat n'est pas obligatoire, il est possible de saisir seul le Tribunal ou de préférence avec l'intervention d'une organisation syndicale ou avec une association]

[en cas de demande d'aide juridictionnelle] Une telle demande, qui a été formée dans le délai de 2 mois à compter de la notification de la décision de la CRA, a interrompu le délai de recours contentieux en application de l'article 38 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

La présente requête est formée dans les délais requis.

Directement lésé(e) par cette décision, le (la) requérant(e) a intérêt à la contester.

II.B. SUR L'IRRÉGULARITÉ DE LA DÉCISION ATTAQUÉE REFUSANT LE DROIT AUX PRESTATIONS FAMILIALES

La décision de la Commission de recours amiable ayant refusé au (à la) requérant(e) le droit au versement des prestations familiales est irrégulière en tant qu'elle méconnaît tant des normes internes qu'internationales.

1°) Sur la violation des dispositions des articles L 512-1 et L 512-2 du Code de la sécurité sociale

Les articles L 512-1 et L 512-2 du Code de la sécurité sociale (CSS), garantissent, en matière de prestations familiales, le principe à valeur constitutionnelle d'égalité des droits sociaux entre nationaux et ressortissants étrangers résidant régulièrement en France. Selon ces dispositions, les étrangers résidant régulièrement en France, ayant à leur charge un ou plusieurs enfants, bénéficient de plein droit des prestations familiales. La régularité de la présence en France de ces enfants étrangers pour lesquels les prestations sont demandées n'a pas à être justifiée de manière autonome par la production de titres ou certificats, notamment celles visées à l'article D 511-2 de ce Code.

La Cour de Cassation, dans sa formation plénière, a statué en ce sens par une décision du 16 avril 2004 :

« Attendu que le directeur régional des affaires sanitaires et sociales des Pays de la Loire fait grief à l'arrêt d'avoir accueilli la demande de prestations familiales pour la période antérieure à la délivrance du certificat médical de l'Office des migrations internationales, alors selon le moyen, " que les droits ne peuvent être ouverts avant que les enfants ne soient titulaires des pièces justifiant de la régularité de leur situation sur le territoire français et que seul le certificat de contrôle médical délivré par l'Office des migrations internationales le 13 janvier 1995 avait eu pour effet d'attester la régularité de l'entrée et du séjour des enfants étrangers que les bénéficiaires avaient à charge et au titre desquels étaient sollicitées les prestations familiales ; la cour d'appel, jugeant le contraire, a violé les articles L 512-2, D 511-1 et D 511-2 du Code de la sécurité sociale " .

« Mais attendu que selon les articles L 512-1 et L 512-2 du Code de la sécurité sociale, les étrangers résidant régulièrement en France avec leurs enfants mineurs bénéficient de plein droit des prestations familiales ; que la Cour d'appel qui a constaté qu'il n'était pas contesté que [la requérante] résidait régulièrement en France (...) avec ses deux enfants, en a exactement déduit, par une interprétation des textes précités, conforme aux exigences des

articles 8 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), que les prestations familiales étaient dues à compter [de la demande] » (Cour de cassation, Assemblée plénière, 16 avril 2004, 02-30.157, arrêt conforme tant au rapport du conseiller rapporteur qu'aux conclusions de l'Avocat général).

En l'espèce, l'administration ne conteste pas la régularité du séjour en France du (de la) requérant(e), ni que les enfants pour lesquels ils sollicitent des prestations familiales résident avec lui (elle) en France et sont à sa charge.

[D'ailleurs, bien qu'il ne s'agisse pas d'une condition expresse posée par les dispositions susvisées, l'administration ne conteste pas davantage que les enfants du requérant soient entrés et séjournent régulièrement en France].

En conséquence, sans qu'il soit nécessaire d'apprécier l'exacte portée des dispositions réglementaires de l'article D 511-2, qui ne peuvent en toute hypothèse faire obstacle à l'application de dispositions légales susvisées pleinement conformes au principe constitutionnel d'égalité des droits sociaux entre nationaux et ressortissants étrangers résidant régulièrement en France (Décision DC 89-269 du Conseil constitutionnel du 22 janvier 1990), les requérants remplissent l'ensemble des conditions pour bénéficier des prestations familiales à compter du[date de la demande].....

Contrairement à ce qu'a décidé la Commission de recours amiable de la Caisse d'allocations familiales, les prestations familiales sont donc dues au (à la) requérant(e) et la décision confirmant le refus d'attribution des allocations est entaché d'illegalité.

2°) Sur la violation des normes internationales, particulièrement des dispositions de la CEDH et de la Convention internationale sur les droits de l'enfant (CIDE)

- En vertu d'une jurisprudence bien établie de la Cour européenne des droits de l'homme, les prestations sociales, contributives ou non, constituent des droits patrimoniaux au sens de l'article 1^{er} du protocole additionnel n° 1 à la CEDH.

En application de l'article 14 de la CEDH, ces prestations sociales doivent être accordées sans discrimination fondée sur la nationalité et sans condition de réciprocité, sauf à justifier d'un motif raisonnable et objectif (CEDH, 16 septembre 1996, *Gaygusuz c/Autriche*, Recueil 1996-IV).

En application de l'article 8 de la CEDH, il appartient à tout Etat signataire de cette Convention de prendre toutes les mesures nécessaires pour permettre aux personnes présentes sur son territoire de mener une vie familiale normale, ce principe s'appliquant, en tant qu'il concerne l'aspect patrimonial de la vie familiale, au droit au versement des prestations familiales sans discrimination fondée sur la nationalité (CEDH 13 juin 1979, *Marckx c/Belgique*, n° 6833/74).

La décision de la Commission de recours amiable confirmant celle de la Caisse d'allocations familiales méconnaît manifestement les exigences définies, en matière de droits aux prestations familiales, par les articles 8 et 14 de la CEDH ainsi que l'article 1^{er} du protocole additionnel n° 1 de la CEDH, puisqu'elle a pour effet de créer une discrimination fondée sur la nationalité en ajoutant, pour les enfants étrangers de ressortissants étrangers résidant régulièrement en France, une condition supplémentaire (à celles exigées pour les autres).

3°) Violation des dispositions de l'article 3-1 de la CIDE

Les prestations familiales sont attribuées au profit exclusif des enfants et dans leur intérêt.

Aux termes de l'article 3-1 de la Convention Internationale des droits de l'Enfant, signée le 26 janvier 1990, ratifiée et publiée le 8 octobre 1990 : « *Dans toutes les décisions concernant 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* ».

En vertu de l'article 55 de la Constitution 4 octobre 1958 « *les traités régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque accord ou traité, que ceux-ci s'appliquent immédiatement et directement en droit interne et prévalent sur les lois qui leur sont contraires* » (Cass. Ch. Mixte 24 mai 1975, *café Jacques VABRE*).

Malgré une certaine réticence de la Cour de cassation dans une jurisprudence remontant à plus de dix ans, il est acquis que la CIDE doit être considérée comme s'appliquant en droit interne, sous réserve néanmoins que ses dispositions se suffisent à elles-mêmes et ne nécessitent aucune adaptation ou précision de la part des autorités administratives.

Or, selon le Conseil d'Etat, dans l'arrêt *CINAR* du 22 septembre 1997, l'article 3-1 de la CIDE a un caractère self-executing et est donc directement invocable par les particuliers devant les juridictions pour contester les décisions opposées par l'administration.

Le Tribunal des Affaires de Sécurité Sociale de la Vienne s'est déjà prononcé en ce sens, dans un jugement en date du 13 mars 2000, *Epoux Raboui* en annulant, sur le fondement de l'article 3-1 de la CIDE, le refus d'une CAF de verser des prestations à une famille au motif de l'irrégularité du séjour des parents. Il a considéré que « *c'est au profit exclusif des enfants et dans leur seul intérêt que les prestations familiales sont attribuées* » et a reconnu l'applicabilité directe de l'article 3-1.

En l'espèce, la décision de refus de la CAF, aboutissant à priver les enfants du (de la) requérant(e) du bénéfice des prestations familiales, revient à méconnaître l'obligation d'accorder une attention primordiale à l'intérêt supérieur des enfants.

Le fait que ces enfants ne soient pas entrés par la procédure de regroupement familial ne saurait justifier le refus de versement de prestations, alors que le (la) requérant(e) remplit toutes les autres conditions pour pouvoir prétendre à ce versement.

Compte tenu de l'ensemble de ces considérations, le (la) requérant(e) est en droit de percevoir les prestations familiales pour ses enfants.

II.C. SUR LES CONSÉQUENCES DE L'IRRÉGULARITÉ DE LA DÉCISION ATTAQUÉE

Les prestations familiales étant dues au requérant, il est demandé au Tribunal d'annuler la décision attaquée, de condamner la Caisse d'allocations familiales à payer au requérant les prestations familiales dues depuis la date de la demande, y compris les intérêts de retard au taux légal à compter de la notification du présent recours à la partie défenderesse.

Il est également demandé réparation du préjudice causé par l'illégalité commise, particulièrement la violation de textes internationaux. Selon une jurisprudence constante (voir notamment Soc. 12 juillet 1995, *Caisse MSA de Charente-Maritime c/Colonna*) et l'article 1382 du Code civil, en commettant cette illégalité, la CAF a engagé sa responsabilité civile. Elle sera condamnée à réparer le préjudice qu'elle a fait subir de ce fait au (à la) requérant(e) « *peu important que cette faute soit ou non grossière et que le préjudice soit ou non anormal* ».

Il (elle) estime avoir subi un préjudice moral dont le montant est évalué à [jusqu'à 1500 euros] compte tenu de[Indiquer les raisons et motiver].....

Vu la situation financière particulièrement difficile du (des) requérant(s) [rapporter brièvement les ressources et les charges, loyer, etc.], il est demandé au Tribunal d'ordonner l'exécution par provision de la décision à intervenir, en application de l'article R 142-26 du Code de sécurité sociale.

Il est également demandé au tribunal de prononcer une astreinte de 90 euros par jour de retard, à compter d'un délai de 30 jours suivant la notification du jugement

[seulement si avocat] Enfin, en application des dispositions de l'article 700 du NCPC et de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991, le Tribunal condamnera la Caisse d'allocations familiales à payer directement à l'avocat du (de la) requérant(e) la somme de euros.

[en particulier si pas d'avocat et si le requérant a engagé des frais] Au titre de l'article 700 du NCPC, il est également demandé au Tribunal de condamner la CAF au remboursement des frais de justice que le requérant a dû engager, soit une somme de euros [justifier ces frais ; même si pas d'avocat et pas d'aide juridictionnelle, il peut y avoir eu des frais tels que des frais de déplacements pour se rendre à la CAF, chez l'avocat, des frais postaux, etc.]

PAR CES MOTIFS et tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin même d'office,

Il est demandé au Tribunal des affaires de sécurité sociale de :

- D'ANNULER la décision du(date)..... de la Commission de recours amiable de la caisse des allocations familiales de
- DE CONDAMNER la Caisse d'allocations familiales de à verser au requérant l'intégralité des prestations familiales dues depuis le(date)..... ;
- DE CONDAMNER la Caisse d'allocations familiales de à payer au requérant les intérêts de retard au taux légal sur les sommes dues, à compter de la date de la première demande de prestations ;
- DE CONDAMNER la Caisse d'allocations familiales de à payer au requérant des dommages et intérêts pour réparation du préjudice subi, estimé à euros ;
- D'ORDONNER l'exécution provisoire de la décision à intervenir, en application de l'article R 142-26 du Code de sécurité sociale ;
- DE PRONONCER une astreinte de 90 euros par jour de retard, à compter d'un délai de 30 jours suivant la notification du jugement
- [si avocat] En application des dispositions de l'article 700 du NCPC et de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991, CONDAMNER la Caisse d'allocations familiales de à payer directement à l'avocat la somme de euros, [et en cas d'aide juridictionnelle] ce dernier renonçant, en cas de condamnation et de paiement par l'administration, à percevoir la rémunération correspondant à la part contributive de l'Etat à la mission d'aide juridictionnelle qui lui a été confiée.
- [si pas d'avocat] En application des dispositions de l'article 700 du NCPC, CONDAMNER la Caisse d'allocations familiales de au remboursement des frais engagés par le requérant, soit une somme de euros.

Signature de l'intéressé(e)/ allocataire

PIÈCES JOINTES

- 1) Justificatif de la demande d'aide juridictionnelle relative à la présente procédure [s'il y a lieu]
- 2) Décision de la CRA de la CAF de XXX du(date).... [décision attaquée]
- 3) Décision de la CAF de XXXX du(date)....
- 4) Copie du titre de séjour du requérant allocataire
- 5) Livret de famille
- 6) Certificats de scolarité du ou des enfants entrés hors du regroupement familial
- 7) Documents de circulation du ou des enfants entrés hors du regroupement familial

- 8) Décision d'attribution de l'allocation d'éducation spéciale (AES) et du complément d'AES [s'il y a lieu, c'est-à-dire lorsque l'enfant a été reconnu handicapé par la CDES avec un taux d'incapacité compris entre 50 et 79 % ou au moins égal à 80 %].
- 9) [Si violation d'une convention bilatérale de sécurité sociale applicable aux seuls travailleurs, apporter la preuve que la personne a la qualité de travailleur (titre de séjour, fiches de salaire, contrat de travail, indemnités chômage des assedics, pension d'invalidité, rente d'accident du travail, etc.)]

Liste des prestations familiales et des aides au logement servies par les CAF

Seules les principales conditions des différentes prestations servies par les CAF sont présentées ci-dessous. Pour plus de détails sur ces prestations : www.caf.fr/catalogue

Sur les autres obstacles auxquels font souvent face les étrangers (charge effective et permanente de l'enfant, présence sur le territoire, etc.) et les moyens de les surmonter, se reporter au Guide de la protection sociale des étrangers en France, GISTI, La découverte, 2002.

Enfants à charge : jusqu'à quel âge ?

Sauf précision contraire, est à charge au sens des prestations familiales et des aides au logement, tout enfant jusqu'à la fin de l'obligation scolaire (16 ans) ou au-delà et jusqu'à l'âge de 20 ans (et même 21 ans pour le complément familial et les aides au logement) dès lors que l'enfant ne gagne pas une rémunération nette supérieure à 55 % du SMIC brut (la rémunération prise en compte est la moyenne des rémunérations par période de 6 mois).

Prestations générales d'entretien pour charge d'enfants

Allocations familiales : versées sans condition de ressources aux familles ayant au moins 2 enfants. Majorées en fonction de l'âge (sauf pour l'aîné d'une famille de 2 enfants) pour les enfants de 11 ans et plus et pour les enfants de 16 ans et plus.

Complément familial : versé sous condition de ressources aux familles d'au moins 3 enfants de 3 ans et plus.

Rentrée scolaire

Allocation de rentrée scolaire : versée sous condition de ressources une fois par an pour les enfants de 6 à 18 ans.

Parent isolé

Allocation de soutien familial : versée sous certaines conditions au parent qui se retrouve seul à élever son (ou ses) enfant(s), soit parce que l'autre parent est décédé ou inconnu, soit parce que l'autre parent a abandonné cet (ou ces) enfant(s), c'est-à-dire s'est soustrait ou s'est trouvé hors d'état de faire face à son obligation alimentaire. (CSS, L 523-1).

Allocation de parent isolé (API) : versée aux personnes qui se retrouvent seules et ont des enfants à charge ou en attendent un. Il s'agit d'un revenu minimum, c'est-à-dire d'une prestation différentielle versée sous condition de ressources et venant compléter les autres ressources afin de garantir un certain montant minimal (CSS, art. L 524-1).

Aide au recouvrement des pensions alimentaires : même si une personne n'a pas droit à l'allocation de soutien familial (voir *supra*), par exemple parce qu'elle s'est remariée ou vit

maritalement, il est prévu que la CAF aide ce parent à récupérer une pension alimentaire auprès du parent défaillant.

Naissance, enfant en bas âge et adoption

Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)

Cette prestation comprend :

- Une **prime à la naissance ou à l'adoption** : versée en une fois, sous condition de ressources, au 7^{ème} mois de grossesse (après le passage du premier examen prénatal obligatoire) ou à l'occasion d'une adoption d'un enfant de moins de 20 ans ou de l'accueil d'un enfant en vue de l'adoption.
- Une **allocation de base** : versée sous condition de ressources jusqu'aux 3 ans du plus jeune enfant ou en cas d'adoption d'un enfant de moins de 20 ans.
- Un **complément de libre choix d'activité** : versé lorsqu'un parent ne travaille pas ou travaille à temps partiel pour s'occuper d'un enfant de moins de 3 ans, sous certaines conditions d'activité antérieure minimale.
- Un **complément de libre choix du mode de garde** : aide pour la garde d'un enfant de moins de 6 ans par une assistante maternelle agréée, par l'emploi d'une personne à domicile ou par le recours à une association ou une entreprise privée qui emploie des assistantes maternelles ou des gardes à domicile. L'aide prend la forme d'une prise en charge totale ou partielle des cotisations sociales accompagnée d'une prestation monétaire dont le montant varie selon le mode de garde, les ressources des parents et l'âge de l'enfant (moins de 3 ans, 3 à 6 ans).

Pour les enfants nés, adoptés ou recueillis en vue d'adoption avant le 1^{er} janvier 2004, les anciennes prestations que remplace la PAJE depuis 2004 sont toutefois encore servies jusqu'à la fin 2006 (allocation pour jeune enfant, allocation parentale d'éducation, allocation d'adoption, allocation de garde d'enfant à domicile, aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée).

Enfant malade ou handicapé

Allocation de présence parentale : versée au parent qui cesse totalement ou partiellement son activité professionnelle pour s'occuper d'un enfant de moins de 20 ans atteint d'une maladie, d'un handicap grave ou victime d'un accident grave et qui nécessite la présence d'une personne à ses côtés.

Allocation d'éducation spéciale : versée en vue de compenser une partie des frais supplémentaires qu'entraîne la charge d'un enfant handicapé de moins de 20 ans.

Logement

Les aides au logement ne sont pas réservées aux ménages avec enfants, mais leur attribution et leur montant dépend du nombre d'enfants reconnus à charge.

Aide personnalisée au logement (APL) : elle est attribuée sous condition de ressources lorsque le logement a fait l'objet d'un conventionnement entre l'Etat et le bailleur (propriétaire) ou l'organisme prêteur en cas d'accession à la propriété. Si le logement n'est pas conventionné, la famille a droit à l'allocation de logement familiale.

Allocation de logement familiale : elle est versée sous condition de ressources aux ménages (mariés ou non) ayant un ou plusieurs enfants à charge nés ou à naître, ou ayant la charge à leur domicile de parents âgés ou de proches parents infirmes ayant peu de ressources, ou

encore aux jeunes ménages mariés depuis moins de 5 ans et sans enfants (dans ce dernier cas, les deux conjoints ne doivent pas avoir atteint 40 ans au moment du mariage).

Prime de déménagement : versée aux ménages ayant à charge au moins trois enfants nés ou à naître, qui s'installent dans un nouveau logement qui ouvre droit à une allocation logement. L'emménagement doit en outre avoir lieu entre le 1^{er} jour du mois civil suivant le 3^{ème} mois de grossesse au titre d'un enfant de rang 3 ou plus et le 2^{ème} anniversaire de cet enfant.

Prêt à l'amélioration de l'habitat : prêt au taux de 1 % qui peut être attribué à la famille qui perçoit au moins une prestation familiale et qui veut effectuer des travaux de réparation ou d'aménagement apportant un plus grand confort au logement principal.

Avis de la défenseure des enfants

Annexe 8

Proposition de réforme du 9 juin 2004, pour l'attribution de plein droit des prestations familiales au titre d'enfants étrangers dont les parents séjournent régulièrement en France ⁽¹⁶⁾

I - Le dispositif actuel ou les conditions actuelles d'attribution des prestations familiales :

Le dispositif actuel s'applique sur le territoire métropolitain comme dans les départements d'Outre Mer, à savoir, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion (cf. article L 751-1 du Code de la Sécurité sociale)

1) Les articles L 512-1, L 513-1, L 521-2 alinéa 1 et R 512-1 du code de la sécurité sociale lient le droit aux prestations familiales pour toute personne française ou étrangère résidant en France à la condition de charge effective et permanente d'enfants résidant de façon permanente en France. L'article L 512-1 pose le principe de l'égalité des droits aux prestations familiales entre français et étrangers : « *Toute personne française ou étrangère résidant en France, ayant à sa charge un ou plusieurs enfants résidant en France, bénéficie pour ces enfants de prestations familiales dans les conditions prévues par le présent livre* ».

Une circulaire de la Direction de la Sécurité sociale du 5 janvier 1999 précise la notion de charge effective et permanente telle que prévue par les articles L 513-1 et L 521-2 alinéa 1 du code de la sécurité sociale pour ouvrir droit aux prestations.

L'appréciation de la notion de charge se fonde essentiellement sur la prise en compte de situations de fait. Il s'agit de vérifier que la personne bénéficiant des prestations a la responsabilité « éducative, morale et affective » de l'enfant ⁽¹⁷⁾.

2) L'article L 512-2 du même code subordonne en outre le versement des prestations aux personnes de nationalité étrangère à la régularité de leur résidence en France attestée par la production des titres de séjour et justifications prouvant la régularité de l'entrée et du séjour tant des bénéficiaires étrangers eux-mêmes que des enfants dont ils assument la charge et au titre desquels les prestations sont demandées.

a - La régularité du séjour de l'adulte - La régularité de la situation de l'adulte est attestée par son titre de séjour. L'article D 511-1 du code de la sécurité sociale énumère la liste des titres de séjour admissibles. Dans le cas d'un couple, la nécessité d'une situation régulière de l'adulte n'est vérifiée que pour le déclarant qui sera désigné comme l'allocataire ⁽¹⁸⁾.

(16) <http://www.defenseurdesenfants.fr/actus/index3rapport.htm>

(17) *L'allocataire est la personne à qui est reconnu le droit aux prestations familiales pour un enfant (CSS, art. R 513-1). C'est généralement l'un des parents. Les conditions tenant à l'allocataire sont les mêmes pour les français et pour les étrangers, sous réserve de la justification d'un des titres de séjour prévu (CSS art D 511-1).*

Il faut le distinguer de l'attributaire, qui est la personne entre les mains de laquelle sont versées les prestations familiales (CSS art R 513-2) et qui assume effectivement la charge effective et permanente de l'enfant (CSS art L 521-2). La plupart du temps, l'attributaire est l'allocataire, mais ce peut aussi être son conjoint ou son concubin, sur demande expresse et précise auprès de la CAF. Il peut aussi s'agir de toute autre personne qui assure l'entretien de l'enfant (grand-mère, nourrice, personne physique morale qualifiée, dite tuteur aux prestations sociales) après décision du conseil d'administration de la CAF (CSS art L 552-6 et R 513-2) ou même d'une personne morale assumant la charge des enfants dès lors que le père ou, à défaut la mère, réside en France (circulaire min. 45/SS du 11 juillet 1978, circulaire CNAF n° 67/78 du 7 août 1978).

b - Pour la régularité du séjour de l'enfant, il faut se reporter à l'article D 511 2 du même code qui prévoit qu'elle est attestée lorsqu'ils ne sont pas nés en France :

- soit par le certificat médical délivré par l'Office des migrations internationales à l'issue de la procédure de regroupement familial et comportant le nom de l'enfant ;
- soit, si l'adolescent est âgé de plus de dix-huit ans, par l'un des titres de séjour (délivrés aux personnes majeures et visés à l'article D 511-1) le concernant.

Sont dispensés de produire le certificat médical délivré par l'Office des migrations internationales :

- bien évidemment, les enfants nés en France ;
- les enfants dont les droits aux prestations familiales ont été ouverts avant le 1^{er} juillet 1987, date d'entrée en vigueur de l'actuelle législation ;
- les enfants de ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et les enfants de ressortissants de l'Espace Economique Européen ⁽¹⁸⁾ ;
- les enfants de pays d'Afrique francophone venus en France avant la date d'entrée en vigueur des nouvelles conventions bilatérales et qui peuvent se prévaloir de l'ancienne convention bilatérale d'établissement. Ils relèvent des conventions précédentes plus favorables. Il s'agit par exemple des enfants togolais, centrafricains ou congolais venus en France avant l'entrée en vigueur des nouvelles conventions avec ces pays (soit fin 2001 pour les Togolais et 1996 pour les autres).

II - Un tel dispositif exclut un certain nombre d'enfants et notamment des enfants dont les parents sont en situation régulière

Les nombreuses saisines reçues par le Défenseur des Enfants correspondent en fait à des situations familiales diverses au sein de ce dispositif.

1. il exclut bien sûr les enfants d'étrangers en situation irrégulière ;
2. il exclut les enfants d'étrangers en situation régulière mais ne justifiant pas d'un des titres exigés (Autorisation Provisoire de Séjour de 3 mois par exemple, y compris lorsque cette autorisation est régulièrement prorogée) ;
3. il exclut les enfants de demandeurs d'asile ;
4. il exclut les enfants dont les parents ont obtenu une carte de séjour temporaire au titre de l'asile territorial (art. 12 *ter* de l'ordonnance du 2 novembre 1945) (enfants pourtant en situation régulière) qui, accompagnant généralement leurs parents à leur arrivée en

(18) Demeurent allocataires pour l'ouverture du droit aux prestations familiales :

- le parent auprès duquel vit l'enfant lorsque la charge de ce dernier est assumée par les deux membres du couple séparé de droit, de fait ou divorcé (articles L 521-2 et R 513-1 alinéa 3) ;
- les parents dont l'enfant a donné lieu à une mesure d'assistance éducative, ceux-ci conservant sur lui leur autorité parentale et en exerçant tous les attributs (article 375-7 du code civil) ;
- les parents dont l'enfant est placé dans un service public, une institution privée, dès lors que les liens familiaux affectifs et éducatifs sont maintenus (article L 521-2) ;
- les parents des enfants placés par les services de l'aide sociale à l'enfance auprès de familles d'accueil ;
- les parents ayant fait l'objet d'une mesure de tutelle aux prestations sociales (article L 552-6).

(19) Les titres de séjour ne sont pas exigibles des ressortissants des Etats membres de l'Espace économique européen lorsqu'ils bénéficient d'un droit de séjour lié à l'exercice d'une activité économique. Ceci concerne les travailleurs (saliés ou non) et anciens travailleurs, ainsi que les membres de leurs familles. En application du règlement n° 307/1999 du 8 février 1999, les étudiants et membres de famille des étudiants n'ont pas non plus à justifier d'un titre de séjour (circ. DSS/DAEI/99/124 du 1^{er} mars 1999)

France ne relèvent pas pour autant de la procédure du regroupement familial qui supposerait leur retour dans leur pays d'origine ;

5. il exclut les enfants de parents dont la situation a été régularisée, notamment par la délivrance d'une carte de séjour « vie privée, vie familiale » en application de l'article 12 *bis* alinéa 7 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 pour les mêmes raisons (enfants eux aussi en situation régulière) ;

6. il exclut les enfants de parents titulaires même d'une carte de résident lorsque ces enfants ne sont pas entrés en France par la voie du regroupement familial et que le regroupement sur place est refusé (le refus est opposé soit parce que la demande est effectuée alors que les enfants sont déjà en France, soit parce que les parents ont des ressources insuffisantes qui n'auraient pas permis d'accueillir une demande de regroupement familial régulièrement effectuée) ;

7. il exclut les enfants nés d'un premier mariage d'un étranger dont la situation a été régularisée par la suite en qualité de conjoint de ressortissant français ;

8. il exclut les enfants orphelins originaires de pays de droit islamique et recueillis par kafala, auxquels on refuse un regroupement sur place (toujours pour les mêmes motifs, soit parce que la demande est effectuée alors que les enfants sont déjà en France, soit parce que les parents ont des ressources insuffisantes qui n'auraient pas permis d'accueillir une demande de regroupement familial régulièrement effectuée) ;

9. il exclut les enfants étrangers non titulaires d'un visa de long séjour recueillis par des familles françaises (cf circulaire DSS/4A/99/03 du 5 janvier 1999).

III - Les inconvénients de ce dispositif :

Nous sommes au point de rencontre entre deux logiques apparemment opposées :

- d'une part, une logique de contrôle de l'entrée et du séjour des étrangers en France, prérogative légitime d'un Etat démocratique, avec le souci de ne pas alourdir excessivement les dépenses sociales de la Nation ;

- d'autre part une logique de protection des droits des enfants qui ont un droit élémentaire, quelle que soit leur nationalité à des conditions de vie décentes, aux soins nécessaires à leur santé et à leur bien-être, qui s'attache à l'intérêt des mineurs, aux droits de l'homme et de l'enfant, tels qu'ils sont proclamés par de nombreux textes internationaux.

Si l'on analyse la situation sur le terrain du seul droit français, force est de constater que l'article D 511-1 du Code de la Sécurité sociale est ambigu et conduit à deux lectures possibles, qui se sont succédées dans le temps :

- celle retenue préalablement au 16 avril 2004, selon laquelle la justification de la régularité du séjour se dédoublant, les enfants d'étrangers eux-mêmes, pour lesquels les prestations sont demandées, doivent justifier de la régularité de leur propre séjour par la production des titres et justifications visés par l'article D 511-2. C'est ce qu'avait retenu, dans un premier temps, la Cour de Cassation, dans son arrêt du 10 décembre 1998 (n° 97-12 327) au sujet d'enfants entrés en France avec leur mère libanaise et ne justifiant la régularité de leur séjour que par la détention d'une autorisation préfectorale ;

- celle retenue plus récemment par les cours d'appel d'Angers puis de Poitiers, et confirmée par la Cour de Cassation réunie en Assemblée plénière (n° 02 30.157 - Arrêt n° 514 P du 16 avril 2004), qui ont considéré que la régularité de la présence en France des enfants étrangers pour lesquels les prestations étaient demandées n'avait pas à être justifiée de manière autonome par la production des pièces visées à l'article D 511-2. Après avoir relevé que l'ordonnance du 2 novembre 1945 portant statut des étrangers ne prévoyait pas la délivrance d'un titre de séjour pour les étrangers mineurs résidant en France (en

dessous de 16 ans tout au moins), elles ont conclu que la régularité de leur entrée et de leur séjour, au regard des prestations familiales sollicitées, ne pouvait qu'être justifiée par les titres ou documents détenus par l'allocataire lui-même. C'est la thèse que nous avons soutenue, à propos d'une situation individuelle, dans un courrier de la Défenseure des Enfants à la Direction de la Sécurité sociale du ministère des Affaires sociales, le 6 août 2001.

Si l'on aborde l'analyse sur le terrain des textes internationaux, force est de constater qu'un tel dispositif est contraire aux dispositions de la Convention internationale des droits de l'enfant comme à celles de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (pour ne citer que les plus explicites sur la question). Il n'est pas non plus véritablement conforme aux Conventions bilatérales passées entre la France et certains Etats, notamment du Maghreb, ainsi qu'aux Accords de coopération passés entre la Communauté européenne et ces mêmes Etats.

1) Un dispositif contraire à la CIDE :

Le maintien d'une exigence du certificat médical de l'OMI est clairement contraire à la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE) du 20 novembre 1989 (entrée en vigueur en France le 3 septembre 1990) en ce qu'elle ne tient pas compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Si le juge judiciaire, et notamment la Cour de Cassation, amené à juger de litiges en matière d'affaires de sécurité sociale (prestations familiales) reconnaît très rarement l'applicabilité directe de la CIDE⁽²⁰⁾, la jurisprudence administrative est désormais bien établie pour considérer l'applicabilité directe de l'article 3.1 de la CIDE qui a maintes fois précisé que : « *dans toutes les décisions qui concernent les enfants (...), l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ». Dans une situation de refus de regroupement familial sur place, le Conseil d'Etat a ainsi admis que « *dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité administrative doit accorder une attention primordiale à l'intérêt des enfants dans toutes les décisions les concernant* » (CE, Mlle Cinar, 22 septembre 1997).

Il faut surtout noter qu'un refus d'admission au regroupement familial sur place a été considéré comme contrevenant à l'article 3.1 pour le seul motif qu'il pouvait aboutir à priver l'enfant du bénéfice des prestations familiales (TA, *Fannan c/Préfet du Rhône*, 12 novembre 1997).

Priver un enfant dont les parents sont en situation régulière des prestations familiales contrevient donc à l'article 3.1 de la CIDE pour le juge administratif. On peut penser que tout texte réglementaire allant dans ce sens pourrait être exposé à la censure du Conseil d'Etat.

2) Un dispositif contraire à la Convention européenne des droits de l'homme

L'article 14 de la convention européenne précise que la jouissance des droits et libertés qu'elle reconnaît doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur l'origine nationale ? ou toute autre situation. Par conséquent, si le motif justifiant une distinction n'est pas pertinent, il y a discrimination. Dans l'arrêt de la Cour de Cassation évoqué ci-dessus, cette argumentation est longuement développée tant par le conseiller rapporteur à la Cour de cassation, M. Coeuret, que par le Premier avocat général, M. de Gouttes, en Assemblée plénière (arrêt n° 514 P du 16 avril 2004) ;

(20) *La Cour de Cassation et les juridictions qui lui sont inférieures ne vont pas forcément dans le même sens en ce qui concerne l'applicabilité directe de la CIDE. Ainsi, un refus d'une CAF de verser des prestations familiales à une famille au motif du séjour irrégulier est parfois annulé sur le fondement de l'article 3.1 de la CIDE (par exemple, TASS Vienne, 13 mars 2000, Epoux Raboui c./CAF de la Vienne, n°00-728).*

- L'article 8 concerne le droit à la vie privée et familiale.

3) Un dispositif contraire aux Conventions bilatérales entre la France et certains pays ou aux Accords de coopération passés entre la CEE et ces mêmes pays :

Des Conventions de Sécurité sociale ont été passées entre la France et certains pays, l'Algérie notamment, le Maroc ou la Turquie. Des accords de coopération ont été passés entre la CEE et ces mêmes pays.

Il résulte, par exemple, de l'article 45 de la Convention franco-algérienne de Sécurité sociale du 1^{er} octobre 1980, que « *les travailleurs salariés de nationalité algérienne, occupés sur le territoire français, bénéficient pour leurs enfants résidant en France des prestations familiales prévues par la législation française* ».

De plus, aux termes de l'article 39 de l'accord de coopération entre la Communauté européenne et l'Algérie du 26 avril 1976, approuvé par le règlement CEE N° 2210/78 du Conseil, les « *travailleurs algériens et les membres de leur famille bénéficient, en matière de Sécurité Sociale, d'un régime caractérisé par l'égalité de traitement avec les ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne* ».

Les membres de la famille d'un travailleur salarié de nationalité algérienne, résidant en France, sont donc, de toute évidence, susceptibles de bénéficier des prestations familiales dès qu'ils sont « ayant-droits » d'un travailleur. Il faut se rapporter, en ce sens, à la jurisprudence de la Chambre sociale de la Cour d'appel de Grenoble du 24 juin 1998 (*CPAM de Grenoble c/Beldi*) relative à une prise en charge au titre de l'assurance maladie. Elle pourrait être transposable en l'espèce. C'est également le sens de la décision du TASS de Créteil en date du 15 janvier 2002, dans l'affaire *Delli c/ CAF du Val de Marne*.

Les conventions susvisées ne font en aucune manière allusion à la régularité du séjour de l'enfant. On peut s'interroger sur la conformité de dispositions législatives codifiées (Code de la sécurité sociale) plus restrictives que les dispositions d'accords intervenus entre Etats ou entre Etats et l'Union européenne.

III - Les possibilités de remédier à cette situation :

1) Modifier l'article D 511-2 (qui prévoit les documents qui permettent de justifier de la régularité du séjour de l'enfant) par l'ajout à la liste déjà prévue du DCEM (document de circulation pour étranger mineur)

Un arrêt récent de la Cour de cassation du 9 décembre 2003 (*CAF du Val de Marne c./ M. A. Ab.*) ouvre les prestations familiales à un jeune marocain venu en France hors regroupement familial. La Cour a considéré que la régularité du séjour du mineur étranger était justifiée par la production d'un document de circulation pour mineur étranger.

En tout état de cause, cette jurisprudence devrait permettre l'ouverture de droits aux mineurs étrangers qui pourront justifier de la production d'un tel document.

Si l'on excepte les enfants venus dans le cadre du regroupement familial (pour lesquels le problème ne se pose pas), le document de circulation pour mineurs étrangers est attribué actuellement hors regroupement familial (art. 9 modifié de l'Ordonnance de 1945) aux mineurs qui, à l'âge de 18 ans, rempliront les conditions de l'article 12 *bis* et au 12° de l'article 15 ou qui sont mentionnés aux 10° et 11° de ce même article 15. Il s'agit essentiellement :

- des enfants qui ont établi leur résidence habituelle en France avant l'âge de 13 ans (sauf pour les Algériens qui doivent être arrivés avant l'âge de 10 ans) ;
- des enfants de réfugiés statutaires ou qui ont obtenu l'asile territorial ;

- des enfants d'apatrides qui peuvent justifier de trois années de résidence régulière en France ;
- des enfants d'étrangers qui ont bénéficié de l'article 12 bis 7° (« dont les liens personnels et familiaux en France sont tels que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs de refus ») ;
- des enfants dont un parent à acquis la nationalité française ou celle d'un Etat membre de l'Espace économique européen.

S'il faut bien admettre que la modification de l'article D 511-2 du CSS telle qu'envisagée (par l'ajout du DCEM à la liste déjà prévue) va dans un sens plus favorable que celui retenu par la réglementation actuelle, en permettant aux enfants ci-dessus énumérés de bénéficier des prestations familiales, et notamment aux enfants étrangers à la charge d'allocataires français pour lesquels est exigé actuellement un visa long séjour (cf. circulaire du 5 janvier 1999), il n'en reste pas moins qu'elle exclut nombre d'enfants entrés sur le territoire après l'âge de 13 ans et fait que la situation actuelle, de nature discriminatoire et contraire aux conventions internationales, va le rester.

A propos de ce document de circulation, il faut souligner qu'actuellement, les enfants entrés en France après l'âge de 13 ans, qui ne peuvent donc détenir un tel document de circulation, ne peuvent plus retourner dans leur pays d'origine avant d'avoir un titre de séjour. Ces enfants se trouvent donc coupés de leurs racines familiales et culturelles pendant de nombreuses années, ce qui est contraire aux conventions internationales.

L'élargissement des conditions d'octroi du document de circulation aurait pour avantage de résoudre ce type de difficultés.

2) Pour pallier cet inconvénient, on pourrait modifier l'article L 512-2 du CSS : ne plus exiger la régularité de la situation des enfants ce qui entraînerait, de facto, la suppression de l'article D 511-2 du même code.

Le principal argument qui va à l'encontre de l'utilisation du DCEM tient à la crainte que pourraient avoir certains étrangers, en situation régulière, de demander ce document car ce serait signaler à la Préfecture qu'ils ont fait venir leurs enfants en dehors du regroupement familial. Depuis la récente loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, cette démarche peut être sanctionnée par le retrait du titre de séjour de l'étranger. On peut donc penser que peu d'étrangers s'engageront dans cette voie.

Compte tenu de la position très ferme prise par la Cour de Cassation, et des différentes décisions de TASS évoquées ci-dessus, la voie du contentieux devant les TASS devrait conduire, sauf circonstances exceptionnelles, à des condamnations des CAF refusant l'attribution des prestations familiales. Il ne paraît pas souhaitable de laisser ouvert de facto la seule voie du contentieux pour mettre en oeuvre l'application des droits.

Pour ne pas contrevenir aux dispositions de la CIDE, il serait plus judicieux de modifier le deuxième alinéa de l'article L 512-2 du CSS, visant à supprimer la condition de régularité du séjour de l'enfant en ne conservant que la condition de régularité du séjour de la personne en charge de l'enfant. C'est très précisément la recommandation faite à la France le 4 juin 2004 par le Comité de suivi des droits de l'enfant, aux Nations Unies.

Dans cette dernière hypothèse, l'article D 511-2 du CSS n'aurait plus de raison d'être puisque la régularité du séjour de l'enfant n'aurait plus à être prouvée.

D'autres publications du Gisti

Sans-papiers mais pas sans droits

Contrairement à ce que l'on croit trop souvent, les étrangers en situation irrégulière ou précaire sur le territoire français ont des droits fondamentaux. Cette Note pratique recense et explicite ces droits présentés par fiches synthétiques et thématiques : santé, famille, travail, vieillesse, hébergement, justice, services financiers, citoyenneté.

3ème édition, juin 2004, ISBN 2-912132-29-8, 5 € + 1 € de frais d'envoi



La protection sociale des étrangers par les textes internationaux

Une part importante des dispositions régissant la protection sociale des étrangers est issue de conventions que la France a conclues avec d'autres Etats. Ce Cahier Juridique fait l'inventaire des conventions applicables dans la sphère sociale, accompagné d'une analyse concrète des dispositions directement utilisables, qui peuvent être invoquées à l'appui de recours contentieux.

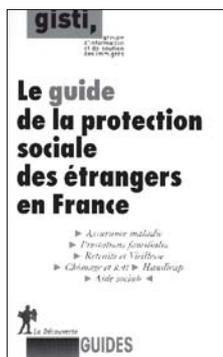
Février 2004, 80 pages, ISBN 2-914132-26-3, 12 € + 3 € de frais d'envoi.



Le Guide de la protection sociale des étrangers en France

L'objectif de ce guide est de fournir aux étrangers et à ceux qui sont amenés à les conseiller un outil pratique leur permettant de mieux connaître leurs droits dans le domaine de la protection sociale et de les faire valoir plus efficacement.

GISTI, « Le guide de la protection sociale des étrangers en France », Éditions La Découverte (ISBN 2-7071-3860-6), octobre 2002, 18 € + 3 € de frais d'envoi.



Assurance maladie : Maintien des droits des étrangers en situation irrégulière

Contrairement aux instructions actuelles du ministère des affaires sociales et de la CNAM, les étrangers en situation irrégulière bénéficient du maintien des droits à l'assurance maladie. Cette publication explique comment les étrangers peuvent faire valoir leurs droits.

Mai 2001, 4,5 € + 1 € de frais d'envoi



Inscrivez-vous à Gisti-info

Pour être tenu informé de l'actualité du droit des étrangers, inscrivez-vous à la liste de diffusion électronique du Gisti.

Vous recevrez ainsi la lettre d'information sur l'activité du site web, les communiqués et les pétitions de l'association, les informations sur les campagnes lancées et/ou soutenues par le Gisti, les annonces des nouvelles publications et des sessions de formation. Bien évidemment, le Gisti s'engage à ne pas diffuser votre adresse électronique.

Rendez-vous à la page <http://www.gisti.org/gisti/liste>

Publication réalisée sous GNU/Linux Debian
à l'aide du logiciel libre Scribus

Achevée d'imprimé en mai 2005
par *Expressions II* - 75011 Paris
ISBN 2-914132-37-9

Les enfants entrés hors regroupement familial ont droit aux prestations familiales

Depuis 1986, les enfants étrangers entrés en France en dehors de la procédure du regroupement familial sont exclus du bénéfice des prestations familiales (également des aides au logement et du RMI). Un texte réglementaire exige en effet la production du certificat médical de l'OMI remis à l'occasion d'un regroupement familial.

Cette exclusion viole le principe d'égalité et de nombreux textes internationaux ratifiés par la France, notamment la Convention européenne des droits de l'Homme et la Convention internationale des droits de l'enfant.

La Cour de cassation a récemment rendu plusieurs arrêts donnant enfin une lecture de la loi conforme aux textes internationaux. En pratique, malgré un avis de la défenseuse des enfants et les nombreuses interventions d'élus et d'associations, les caisses d'allocations familiales (CAF) continuent à refuser les prestations.

Cette note pratique dresse un état des lieux des textes applicables et propose des modèles de recours afin de permettre à tous les enfants étrangers non nés en France d'obtenir les prestations familiales en toute égalité avec les autres enfants, quelle que soit la manière dont ils sont entrés sur le territoire français.

Gisti

3, villa Marcès
75011 paris
Tél. 01 43 14 84 84
Fax 01 43 14 60 69

www.gisti.org

Supplément de *Plein Droit*
Directrice de publication : Nathalie Ferré
Commission paritaire n° 69437

Mai 2005

4 € + 1 € de frais d'envoi

ISBN 2-914132-37-9