

PRESTATIONS FAMILIALES

Conditions de versement aux étrangers résidant en France avec leur famille

La décision de la Commission de Première Instance de Sécurité Sociale de LYON, que nous publions ici, constitue une importante jurisprudence, susceptible de faire cesser une pratique courante des caisses d'allocations familiales qui ne repose sur aucune base légale.

En effet, cette décision - qui n'a pas été frappée d'appel - reconnaît à un étranger ne possédant encore que des titres provisoires de séjour le droit de bénéficier des prestations familiales, contrairement à l'interprétation donnée par circulaire ministérielle.

Rappelons les faits :

Madame A..., qui a quitté son pays d'origine en mai 1984, a sollicité la reconnaissance du statut de réfugiée. Dans l'attente d'une décision de l'O.F.P.R.A (Office français de protection des réfugiés et apatrides), elle ne dispose, comme tous les demandeurs d'asile, que de titres provisoires de séjour de trois mois, renouvelables chaque trimestre. Ayant sollicité le bénéfice des prestations familiales à compter du 1er novembre 1984 en faveur de son enfant né en juillet 1984, elle s'est vu opposer un refus par la C.A.F. en vertu des dispositions des articles L.511 et L.512 du Code de la Sécurité sociale (articles L.512-1 et L.512-2 du nouveau Code).

.../...

Or, que stipulent ces articles ?

"Toute personne française ou étrangère, résidant en France, ayant à sa charge, comme chef de famille ou autrement, un ou plusieurs enfants résidant en France, bénéficie, pour ces enfants, des prestations familiales dans les conditions prévues par le présent livre".

"Bénéficient 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".

Pour interpréter ces textes, la caisse se retranche derrière la lettre ministérielle du 4 octobre 1983, qui reprend celle du 16 mars 1983 abrogeant la circulaire n° 54 S.S. du 11 juillet 1978, laquelle permettait le versement des prestations familiales sur présentation d'un récépissé de première demande de titre de séjour (voir textes des circulaires en annexe).

Ainsi, à compter du 1er avril 1983, selon le ministère, seuls les titres de séjour dits "réguliers", de même que le récépissé de renouvellement de l'un d'entre eux, pouvait ouvrir droit aux prestations familiales du régime français. Et, dans sa lettre du 4 octobre 1983, le ministre chargé de la Sécurité sociale répétait que l'autorisation provisoire de séjour d'une durée égale ou inférieure à trois mois ne vaut pas titre de séjour "régulier". Ce qu'il affirmait déjà dans sa circulaire du 16 mars 1983, à laquelle était annexée une "liste des titres de séjour justifiant une résidence régulière en France", comportant la précision suivante : "autorisation provisoire de séjour supérieure à trois mois".

La Commission de Première Instance, observant qu'une circulaire n'a pas force de loi et qu'elle n'a pour objet que de commenter l'application du texte (loi ou décret) qui doit, en tout état de cause, prévaloir, décide que l'article L 512 du Code se suffit à lui-même, que le requérant possède effectivement le titre exigé par les dispositions législatives et réglementaires et qu'en conséquence la caisse doit lui verser les prestations familiales.

.../...

Cette importante décision doit conduire les personnes qui se trouvent dans des situations similaires à former un recours contre les décisions de refus de prestations.

Il convient de rappeler ici, brièvement, la procédure à suivre :

- Dans tous les cas, la première démarche doit être le recours "gracieux", qui se forme dans un délai de deux mois après notification de la décision de la Caisse devant la Commission de recours gracieux, nouvellement intitulée "Commission de recours amiable".

Cette commission fonctionne au sein du Conseil d'administration de chaque caisse.

Si au bout d'un mois la Caisse n'a pas fait connaître sa décision, la demande est considérée comme rejetée.

- On peut passer alors au recours "contentieux", qui se forme dans le délai de deux mois de la décision de la Caisse (donc trois mois en cas de silence de la Commission de recours amiable), devant la Commission de Première Instance de Sécurité sociale, nouvellement intitulée "Tribunal des Affaires de Sécurité Sociale". Le tribunal compétent est celui du domicile du requérant.

La procédure est gratuite et contradictoire, c'est-à-dire que les deux parties sont convoquées et peuvent exposer leur position. La décision est ensuite notifiée à l'intéressé.

- On peut, éventuellement interjeter appel, dans le délai d'un mois après notification de la décision de première instance, et l'affaire sera examinée par la chambre sociale de la Cour d'Appel.

L'appel peut être effectué directement auprès de la Cour d'Appel ou par inscription au secrétariat du Tribunal des Affaires de Sécurité Sociale.

- S'il y a lieu, la décision peut enfin faire l'objet d'un pourvoi devant la Cour de Cassation.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DE LA FAMILLE

*Direction de la sécurité sociale.
Bureau des prestations familiales.
N° 247/G/78.*

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
D. A. S. 10.

SS 4 44
15262
11-7-78

CIRCULAIRE N° 54 SS ET DAS N° 7053 DU 11 JUILLET 1978
relative à l'application du décret n° 78-378 du 17 mars 1978 pris pour
l'application en matière de prestations familiales des dispositions
de la loi du 4 juillet 1975 tendant à la généralisation de la sécurité
sociale.

(Non parue au *Journal officiel*.)

*Le ministre de la santé et de la famille,
Le ministre de l'agriculture*

à

*Monsieur le président du conseil d'administration de la
caisse nationale des allocations familiales ;*

*Monsieur le président du conseil central d'administration
de la mutualité sociale agricole ;*

*Messieurs les directeurs régionaux des affaires sanitaires
et sociales ;*

Messieurs les directeurs régionaux de la sécurité sociale ;

*Messieurs les directeurs régionaux du travail et de la
protection sociale agricole ;*

Messieurs les préfets (DDASS), pour information.

(.....)

b) La résidence de l'allocataire.

La nouvelle réglementation ne modifie pas les règles actuelles relative à la résidence en France. Il est rappelé à cet égard que la résidence doit être habituelle (non-versement des prestations familiales pour les personnes qui viennent en France passer un congé dont la durée est inférieure à trois mois).

Pour les étrangers, le droit aux prestations familiales est subordonné à la présentation d'un titre de séjour régulier. Il y a lieu de se référer à cet égard aux dispositions contenues dans la circulaire n° 23 SS du 3 juillet 1975 relative aux allocations postnatales. Les prestations familiales pourront également être versées sur présentation du récépissé de la première demande d'un titre de séjour.

(.....)

CIRCULAIRE N° 20-83 DU 1^{er} AVRIL 1983

PRESTATIONS FAMILIALES

Conditions de versement aux étrangers résidant en France avec leur famille

Le Directeur de la C.N.A.F. aux Directeurs et Agents Comptables des Caisses d'Allocations Familiales.

Je vous prie de trouver ci-joint la lettre ministérielle du 16 mars 1983 relative aux conditions de versement des prestations familiales du régime français aux ressortissants étrangers résidant en France avec leur famille.

Le Ministère des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale a apporté les précisions suivantes :

La suppression du récépissé de première demande de titre de séjour en tant que pièce justificative de la résidence régulière en France entre en vigueur le 1^{er} avril 1983 pour les demandes de prestations présentées à compter de cette date, même si la date du récépissé est antérieure.

En ce qui concerne les dossiers en cours, les allocataires qui bénéficient actuellement des prestations sur justification de ce récépissé verront leurs droits suspendus à compter du 1^{er} mai 1983, dans l'attente de la fourniture d'un titre régulier.

Les Caisses d'Allocations Familiales devront informer les intéressés systématiquement de la nécessité de fournir rapidement le titre de séjour nécessaire à la reprise des paiements.

ANNEXE I

LETTRE MINISTERIELLE DU 16 MARS 1983

Le Ministre des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale à MM. les Présidents des Conseils d'Administration des C.A.F.

Conformément aux termes de l'article L.512 du code de la sécurité sociale, le versement des prestations familiales du régime français aux ressortissants étrangers est subordonné à la présentation d'un titre de séjour régulier, en état de validité.

Néanmoins, la circulaire n° 54 S.S. du 11 juillet 1978 (II, 3, b, deux dernières phrases) a permis le versement des prestations familiales sur présentation d'un récépissé de première demande de titre de séjour.

Cette mesure peut conduire à l'attribution de prestations familiales à des personnes qui ne résident pas régulièrement en France et qui, dans la plupart des cas, n'obtiendront pas le titre de séjour demandé.

Dans ces conditions, je vous demande de considérer comme abrogée la disposition précitée de la circulaire du 11 juillet 1978.

Seuls, désormais, les titres de séjour régulier (dont la liste est rappelée en annexe à la présente circulaire) ainsi que le récépissé de renouvellement de l'un d'entre eux peuvent ouvrir droit aux prestations familiales du régime français.

Les prestations familiales seront dues à compter du mois suivant celui de la date d'effet figurant sur ce titre, ce qui pourra conduire les organismes débiteurs à effectuer des rappels.

La date d'entrée en vigueur de la présente instruction est fixée au 1^{er} avril 1983.

*

**

Je vous serais obligé de bien vouloir communiquer ces instructions aux organismes débiteurs de prestations familiales et de me faire connaître les difficultés que leur application susciterait.

ANNEXE II

Liste des titres de séjour justifiant une résidence régulière en France :

- carte de résident privilégié ;
- carte de résident ordinaire ;
- carte de résident temporaire ;
- certificat de résidence de ressortissant algérien ;
- carte de résidence de ressortissant laotien ;
- récépissé de demande de renouvellement de l'un des titres ci-dessus ;
- autorisation provisoire de séjour d'une validité supérieure à trois mois ;
- carte diplomatique ;
- carte « corps consulaire », « organisations internationales » « cartes spéciales » délivrées par le ministère des affaires étrangères ;
- titre d'identité délivré par le Préfet des Pyrénées-Orientales ;
- passeport monégasque revêtu d'une mention du consul général de France à Monaco valant autorisation de séjour ;
- livret spécial, livret du carnet de circulation.

Pour les ressortissants d'un Etat membre de la Communauté Economique Européenne, la carte de séjour ne sera exigée que dans le cas où demeurerait une incertitude quant au respect de la condition de résidence habituelle en France de la mère.

CIRCULAIRE C.N.A.F. N° 48-83 DU 3 NOVEMBRE 1983

ETRANGERS

Conditions de versement des Prestations Familiales Françaises aux étrangers résidant en France avec leur famille

ANNEXE I

LETTRE MINISTERIELLE DU 4 OCTOBRE 1983

*Le Ministre des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale a
Monsieur le Directeur de la C.N.A.F.*

Je vous rappelle que l'autorisation provisoire de séjour d'une durée égale ou inférieure à trois mois ne vaut pas titre de séjour régulier (l'annexe de l'instruction du 16 mars 1983 confirme la situation préexistante en n'assimilant à un titre de séjour régulier que les autorisations provisoires de séjour *supérieures* à trois mois).

Par ailleurs, on ne peut pas considérer que le renouvellement d'un document d'une validité égale ou inférieure à trois mois équivaut à la délivrance d'un document d'une validité supérieure à trois mois.

Dès lors une autorisation provisoire de séjour égale ou inférieure à trois mois ne peut, même renouvelable, ouvrir droit aux prestations familiales.

Je vous saurais gré de bien vouloir confirmer aux organismes débiteurs de prestations familiales qu'il y a lieu, en la matière, de s'en référer aux termes de la circulaire précitée rappelant la liste des titres exigibles fixée depuis 1975.

Pour ce qui est des personnes réfugiées, je vous informe qu'une étude d'ensemble des problèmes les concernant est, à l'heure actuelle, en cours.

COMMISSION DE PREMIERE INSTANCE DE SECURITE SOCIALE DE LYON

Dossier n° 53.546 /85
Case n° 71.725

Affaire : Mme AFRIFAH Mary
C/ : C.A.F. LYON

L'an mil neuf cent quatre vingt-cinq, le vingt-trois Mai,
Vidant son délibéré,

Après débats à l'audience du 9 Mai 1985,

La Commission de Première Instance de Sécurité Sociale de LYON, siégeant à l'audience publique, composée de :

M. PENZ, Premier Juge au Tribunal de Grande Instance, Président,
M. BARBA, Assesseur assermenté, représentant les salariés,
MICHEL, Assesseur assermenté, représentant les travailleurs non salariés,
(employeur),

Assistés de Mme PELLET, Secrétaire-adjointe,

a rendu la décision dont la teneur suit, prononcée par M. PENZ, Président, en application de l'article 452 du Nouveau Code de Procédure Civile,

Dans la cause entre :

- Madame AFRIFAH Mary
Centre de Réfugiés - Foyer SONACOTRA
19 rue de la Baisse
69100 VILLEURBANNE

demanderesse, représentée par Me DALHAIS, Avocat,

d'une part,

et :

- Caisse d'Allocations Familiales
23 Boulevard Jules Favre
69461 LYON CEDEX 3

défenderesse, représentée par Mme COURINI, munie d'un pouvoir régulier,

d'autre part,

FAITS ET PROCEDURE :

Mme Mary AFRIFAH sollicite le bénéfice des prestations familiales compter du 1er Novembre 1984 en faveur de son enfant né en Juillet 1984.

Mme AFRIFAH a quitté, en Mai 1984, son pays d'origine le Ghana et a sollicité la reconnaissance du statut de réfugiée.

Dans l'attente d'une décision de l'OFFRA sur ce point, elle ne dispose que de titres de séjours provisoires de trois mois, renouvelables chaque trimestre.

Suivant lettre recommandée du 8 Février 1985 adressée au Secrétariat de la Commission de Première Instance de Sécurité Sociale de LYON, Mme AFRIFAH Mary s'est régulièrement pourvue à l'encontre d'une décision de la Commission de Recours

27

Gracieux de la Caisse d'Allocations Familiales de LYON notifiée le 31 Janvier 1985
lui refusant le bénéfice des prestations familiales à compter du 1er Novembre 1984

Me DALMAIS, par conclusions déposées, demande de :

- faire droit à la demande de Mme AFRIFAH,
- dire qu'elle est parfaitement en droit de bénéficier des prestations familiales demandées,

Subsidiairement,

- surseoir à statuer,
- renvoyer devant le Tribunal Administratif de LYON l'appréciation de la légalité de la circulaire alléguée du 4 Octobre 1983.

La Caisse demande de dire et décider que Mme AFRIFAH ne peut prétendre au bénéfice des prestations familiales à compter du 1er Novembre 1984, les conditions légales d'attribution n'étant pas remplies.

MOTIFS ET DECISION :

ATTENDU que l'article L. 511 du Code de la Sécurité Sociale dispose

"Toute personne française ou étrangère, résidant en France, ayant à sa charge comme chef de famille ou autrement un ou plusieurs enfants, résidant en France, bénéficie, pour ces enfants, des prestations familiales dans les conditions prévues par le présent livre." ;

Que l'article L. 512 du même Code poursuit :

"bénéficient 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." ;

Que la Caisse fait valoir une circulaire ministérielle en date du 4 Octobre 1983, disant :

"Ne peuvent ouvrir droit au bénéfice des prestations familiales les titulaires d'une autorisation provisoire de séjour d'une durée égale ou inférieure à trois mois même si elle est renouvelée." ;

ATTENDU qu'une circulaire de ce genre, si elle tend à délimiter ou à préciser le champ d'application d'un texte législatif, constitue une simple interprétation à envisager ;

Mais qu'en elle-même, tout comme une instruction ministérielle, elle n'a pas de force de loi ;

Qu'il s'agit en fait, d'une de ces mesures intérieures rendues indispensables par la complexité de l'administration moderne et la prolifération réglementaire ;

ATTENDU que l'article L. 512 est clair en prévoyant que les étrangers titulaires d'un titre exigé d'eux en vertu des dispositions législatives ou réglementaires pour résider en France, bénéficient de plein droit des prestations familiales ;

ATTENDU que Mme AFRIFAH possède un récépissé de demande de premier titre de séjour en France, valable trois mois, signé le 10 Octobre 1984 par M. le Préfet du Rhône, récépissé qui a été renouvelé depuis ;

Que sur cet imprimé, il est marqué par un cachet : "Cet étranger a sollicité l'asile en France" ;

ATTENDU que dans ces conditions, Mme AFRIFAH détient un titre de

5/

séjour régulier, mais provisoire, qui répond à l'exigence de l'article L. 512 ; qu'elle a droit au bénéfice des prestations familiales à compter du 1er Novembre 1984 ;

PAR CES MOTIFS :

Statuant publiquement, contradictoirement et en premier ressort (valeur indéterminée du litige),

Conformément aux dispositions du décret du 22 Décembre 1958 (articles 16-17-18),

EN LA FORME :

Reçoit Mme AFRIFAH en son recours ;

AU FOND :

Dit que Mme AFRIFAH a droit au bénéfice des prestations familiales à partir du 1er Novembre 1984 jusqu'au jour du présent jugement ;

Ainsi fait ce jour,

LE PRESIDENT,

(s) PENZ

LA SECRÉTAIRE-ADJOINTÉ,

(s) PELLET