

Sources du droit

1) SOURCES DU DROIT - Convention Internationale relative aux droits de l'enfant - Applicabilité en droit interne de l'article 3-1 - Obligation pour une caisse d'allocations familiales de se déterminer en considération de l'intérêt supérieur des enfants.

2) PRESTATIONS FAMILIALES - Conditions d'ouverture de droit - Etrangers en situation irrégulière.

TRIBUNAL DES AFFAIRES DE SECURITE SOCIALE
DE LA VIENNE
13 mars 2000

Epoux R. contre CAF de la Vienne

Par déclaration enregistrée au secrétariat le 6 décembre 1999, les époux R. ont saisi le présent tribunal en contestation de la décision de la Commission de Recours Amiable de la Caisse d'Allocations Familiales de la Vienne (CAF) en date du 17 septembre 1999 qui lui a été notifiée par lettre en date du 6 octobre 1999 et qui a confirmé la décision de la Caisse de lui refuser le bénéfice de l'Allocation de Rentrée Scolaire pour leurs deux enfants, Sabrina et Yacine, au titre de l'année 1999, par application de l'article L. 512-2 du Code de la Sécurité Sociale ;

Ce texte subordonne en effet le bénéfice des prestations familiales pour les étrangers à la régularité de leur séjour en France. Or, les époux R. sont de nationalité étrangère et se sont vus refuser le renouvellement de leur titre de séjour en mai 1999 par le Préfet de la Vienne ;

A l'appui de leur recours, les époux R. font valoir que leurs enfants sont titulaires de la nationalité française, de sorte que la décision qui les frappe aboutit à priver des ressortissants nationaux du droit à la santé et à la protection sociale qui leur est reconnu par le préambule de la Constitution Française du 4 octobre 1958 ;

Ils invoquent également l'article 3-1 de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant qui dispose que " dans toutes les décisions qui concernent 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 de l'enfant doit être une considération primordiale" ;

La CAF de la Vienne conclut au rejet de la demande et sollicite la confirmation de la décision litigieuse ;

MOTIFS DE LA DECISION :

Attendu que le recours a été formé dans le délai prévu par la loi et doit donc être déclaré recevable ;

Attendu qu'il est incontestable, comme le soutient la CAF de la Vienne, que le bénéfice des prestations familiales ne peut être accordé aux étrangers, selon l'article L. 512-2 du Code de la Sécurité Sociale, que s'ils se trouvent en situation régulière au regard de la réglementation sur l'entrée et le séjour des étrangers en France ;

Attendu cependant que l'article L. 512-1 du même code précise que toute personne française ou étrangère, ayant à sa charge un ou plusieurs enfants, "bénéficie pour ces enfants" de diverses prestations familiales ;

Qu'il convient d'en déduire que c'est donc au profit exclusif des enfants et dans leur seul intérêt que ces prestations sont attribuées ;

Or attendu que l'article 3-1 de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant signée le 26 janvier 1990, ratifiée le 2 juillet 1990 et publiée le 8 octobre 1990 dispose que "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" ;

Attendu que selon l'article 55 de la Constitution de la République Française "les traités régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie" ;

Attendu qu'il en résulte sans conteste 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, Cafés Jacques Vabre, D. 1975.497) ;

Attendu que la Convention Internationale des Droits de l'Enfant doit donc 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 normatives (dispositions dites "self-executing") ;

Que tel est bien le cas de l'article 3-1 de la convention susvisée (cf. CE. CINAR - 22 sept. 1997. JCP-1998 - II. 10052) ;

Attendu qu'en l'espèce, la suppression du bénéfice de l'Allocation de Rentrée Scolaire aux époux R. avait pour effet de priver leurs enfants, pourtant de nationalité française ainsi qu'il en est justifié par la production aux débats de certificats de nationalité établis le 5 novembre 1993 par le Tribunal de Chatelleraut, du profit qu'ils pouvaient en tirer et donc de la protection sociale instituée par la loi ;

Attendu que cette situation était de nature à introduire une rupture d'égalité avec les autres enfants de nationalité française ;

Attendu que face à cette contradiction, il appartenait donc à la Caisse d'Allocations Familiales, qui figure au nombre des "institutions publiques ou privées de protection sociale" visées par l'article 3-1 de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant, de se déterminer, conformément à ce qu'impose ce texte, en considération de l'intérêt supérieur des enfants ;

Que c'est donc à tort qu'elle a refusé de verser l'allocation litigieuse ;

PAR CES MOTIFS :

Le Tribunal statuant publiquement, contradictoirement et en premier ressort :

- déclare recevable le recours formé par les époux R.,

- le déclarant fondé, annule la décision de la Commission de Recours Amiable du 17 septembre 1999,

- dit que les époux R. pouvaient, pour leurs enfants mineurs, bénéficier de l'Allocation de Rentrée Scolaire au titre de l'année 1999.

(M. Boudy, Prés. - Me Artur, Av.)

NOTE.— La convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant, signée le 26 janvier 1990 à New York, et ratifiée par la France peu après (1) a voulu faire de l'enfant (2) un sujet de droit. Elle a notamment prévu dans son article 3-1 que "dans toutes les décisions qui concernent 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 de l'enfant doit être une considération primordiale". Le tribunal des affaires de Sécurité Sociale

(1) Sa ratification a été autorisée par une loi du 2 juillet 1990, et elle a été publiée par décret du 8 octobre 1990 (JO du 12 oct.).

(2) Selon l'article 1^{er} de la Convention, l'enfant est tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable.

de la Vienne en a déduit, dans le jugement ci-dessus, qu'une Caisse d'Allocations Familiales ne pouvait refuser le bénéficiaire de l'allocation de rentrée scolaire à un couple d'étrangers en situation irrégulière au détriment de leurs enfants, d'ailleurs français.

Cette décision mérite une certaine attention, et doit être située dans un contexte plus général d'impact des normes internationales sur le droit social interne.

1. Une convention bien "maltraîtée" (3)

La Cour de Cassation répète, depuis l'arrêt *Lejeune* du 10 mars 1993 rendu par la première Chambre Civile, "que les dispositions de la convention relative aux droits de l'enfant signée à New York le 26 janvier 1990, ne peuvent être invoquées devant les tribunaux, cette convention, qui ne crée des obligations qu'à la charge des Etats parties, n'étant pas directement applicable en droit interne". Elle prend appui sur l'article 4 du texte, qu'elle cite souvent (4), aux termes duquel les Etats s'engagent à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus par la convention, pour en déduire que celle-ci n'est pas susceptible d'être invoquée directement par un justiciable en droit interne. Selon cette jurisprudence, ledit article 4 fait ainsi échec à l'invocabilité de l'article 26 de la convention dont la proclamation du droit de l'enfant à la sécurité sociale est pourtant particulièrement claire. Sans méconnaître la primauté du droit international, la cour de cassation la vide de sens s'agissant de la convention de New York, puisqu'elle exclut un examen ponctuel de chacun des articles permettant de faire intervenir les critères classiques autorisant à conclure au caractère "self-executing" d'une disposition internationale : le critère rédactionnel (l'article est-il clair, précis ?), et le critère de l'auto-suffisance (l'article peut-il être appliquée en l'état ?).

Le Conseil d'Etat semble maintenir une position plus ouverte. Dans son arrêt *Cinar* du 22 septembre 1997 (5), il avait annulé le refus de séjour opposé par le préfet de la Moselle à un enfant turc de quatre ans, amené irrégulièrement en France dans le cadre du regroupement familial, sur le fondement de l'article 3-1 précisément, et de l'intérêt supérieur de l'enfant, qui effaçait en quelque sorte l'irrégularité de la situation. La haute juridiction administrative prend position au cas par cas sur l'invocabilité des différentes dispositions de la convention, tout en concluant il est vrai souvent par la négative (6), chaque fois qu'est invoqué un article de la convention

précisant que les Etats parties "s'engagent à" respecter tel droit, prendre telle mesure.

Le jugement ci-dessus du T.A.S.S. de la Vienne se rallie à la position du Conseil d'Etat, dont on ne peut qu'approuver l'orthodoxie juridique : certaines dispositions de la convention sur les droits de l'enfant, doivent s'appliquer en droit interne dès lors qu'elles se suffisent à elles-mêmes et sont suffisamment claires et précises, et leur primauté peut conduire le juge à écarter une condition contraire de la loi française.

La motivation relative à la rupture d'égalité entre les enfants de nationalité française n'est cependant pas totalement convaincante : une autre norme fondamentale aurait pu être appliquée d'office à l'espèce.

2. Une jurisprudence à rappeler : l'arrêt *Gaygusuz* (Cour européenne des droits de l'homme, 16 septembre 1996).

Dans son arrêt *Gaygusuz c. Autriche* du 16 septembre 1996 (7), la cour de Strasbourg a fait une application remarquable de l'article 1er du protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme (droit de toute personne au respect de ses biens) au domaine des prestations sociales. Reconnaisant le caractère patrimonial du droit à une prestation sociale, et faisant une application combinée du protocole n° 1 et de l'article 14 de la convention EDH (qui interdit tout traitement discriminatoire pour les droits et libertés proclamés par la Convention), la Cour a fait bénéficier le droit d'un chômeur turc à une allocation d'urgence de la protection attachée au droit de propriété. Comme le relevait un commentateur de cette jurisprudence (8), pourra-t-on continuer à opposer à l'étranger qui remplit toutes les conditions d'obtention d'une prestation sociale définie par la loi, sa situation administrative irrégulière ? L'on sait que la jurisprudence *Gaygusuz* a été reprise par la Cour de Cassation, reconnaissant l'autorité interprétative de l'arrêt *Gaygusuz*, et n'hésitant pas à l'appliquer à des prestations non contributives (9), en relevant d'office le moyen tiré de la violation de la convention EDH. Un litige tel que celui soumis au TASS de la Vienne, relatif au refus de l'allocation de rentrée scolaire pour deux enfants français dont les parents étrangers étaient en situation irrégulière, devrait être tranché par référence à cette jurisprudence procédant de la volonté de donner toute leur substance aux droits fondamentaux.

Michèle Bonnechère

(3) cf. C. Neirinck et P.M. Martin, "Un traité bien maltraîté", JCP 1993, ed. G. n° 3677.

(4) V. Civ. 1. 15 juill. 1993 (deux espèces), JCP 1993 ed. G 22219 ; Soc. 13 juill. 1994, JCP 1995 ed. G 22363 (cette dernière décision à propos d'un adolescent qui n'était plus assuré social comme ayant droit de son père selon le code de la sécurité sociale, et se prévalait de l'article 26 de la Convention de New York selon lequel l'enfant a droit à la sécurité sociale).

(5) CE 22 sept. 1997, D. 1998, som. 298, obs. Ch. Desnoyer ; JCP 1999 ed. G II 10052, note A. Gouttenoire-Cornut.

(6) Par exemple CE 29 juill. 1994, AJDA 1994.843 ; CE 30 juin 1999, D. 2000 Jur. 1 note F. Boulanger. Cette lecture opérant un tri entre les dispositions créant des droits directs au profit des

justiciables, et les autres, avait été soulignée par le commissaire du gouvernement Mme Denis-Linton (AJDA 1994.841).

(7) CEDH 16 sept. 1996, *Gaygusuz c. Autriche*, D. 1998 Jur. 438, note J. Marguénaud et J. Mouly ; sur cet arrêt voir également les obs. de F. Kessler p. 402 du présent numéro.

(8) J. Favard, "Le labyrinthe des droits fondamentaux", Dr. Soc. 1999.215.

(9) Soc. 14 janv. 1999, deux espèces, Dr. Soc. 1999.219, et Soc. 21 oct. 1999, RJS 12/99, n° 1539 (concernant l'allocation aux adultes handicapés). A noter que la loi du 11 mai 1998 a supprimé la condition de nationalité pour l'allocation supplémentaire du FNS et l'allocation aux adultes handicapés.