

INSTRUCTION

N° 00-027-B-V36 du 20 mars 2000

NOR : BUD R 00 00027 J

Texte publié au BOCP

PRESTATIONS FAMILIALES

ANALYSE

Notion de charge effective et permanente d'enfants pour l'ouverture du droit aux prestations familiales. Cas des enfants recueillis par des tiers.

Date d'application : 25/02/2000

MOTS-CLÉS

DÉPENSE ; PAYE ; ADMINISTRATION DE L'ÉTAT ; GESTION DU PERSONNEL ;
PRESTATION FAMILIALE ; ENFANT À CHARGE ; ATTRIBUTAIRE

DOCUMENTS À ANNOTER

Néant

DOCUMENTS À ABROGER

Néant

DESTINATAIRES POUR APPLICATION

ACT	RGP	PGT	TPG	DOM	TGAP	TGC	TGE	TOM	CSOM	CPE	CRP	PGA
SR	BA											

DIFFUSION

CS 9

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

5^{ème} Sous-direction - Bureau 5C

2^{ème} Sous-direction - Bureau 2E

6^{ème} Sous-direction - Bureau 6A

Mesdames et Messieurs les comptables voudront bien trouver ci-après, en annexe, pour application en ce qui les concerne, copie de la circulaire de la caisse nationale d'allocations familiales n° 7-99 du 5 février 1999 diffusant la circulaire ministérielle Emploi-Solidarité n° DSS/4A/99/03 du 5 janvier 1999 relative à la notion de charge effective et permanente d'enfants pour l'ouverture du droit aux prestations familiales.

En raison de la position constante de la jurisprudence et plus particulièrement de récents arrêtés rendus par la Cour de cassation, le ministère de l'emploi et de la solidarité a décidé de reconsidérer la notion de charge effective et permanente, s'agissant de tiers recueillants assurant la charge financière du ou des enfants qu'ils hébergent.

Ainsi la majorité des tiers ayant recueilli des enfants peuvent être considérés comme ayant la qualité d'allocataire, la notion de charge étant fondée sur la prise en compte de situations de fait.

Après avoir rappelé que la notion de charge inclut normalement les frais d'entretien et les responsabilités parentales et que cette charge est assumée naturellement et prioritairement par les parents de l'enfant, la circulaire ministérielle apporte des éléments permettant aux organismes débiteurs de s'assurer que le droit est établi lorsque le tiers recueillant l'enfant revendique la qualité d'allocataire.

La notion de charge d'enfant permet dorénavant de reconnaître également un droit à prestations aux personnes physiques ayant ou non un lien de parenté avec l'enfant dont elles assument la charge dans les faits, les parents se soustrayant à leurs responsabilités dans ce domaine ou étant, pour des motifs divers, dans l'incapacité de les assumer.

Par ailleurs, la circulaire prévoit :

- un certain nombre de cas qui ne permettent pas aux tiers recueillants d'avoir la qualité d'allocataire ainsi que les cas où, n'étant pas allocataire, le tiers recueillant peut avoir celle d'attributaire, sans que cette énumération couvre toutes les situations ;
- qu'il est fait application en la matière de la condition de résidence permanente en France, dans les conditions de l'article R 512-1 du code de sécurité sociale ;
- qu'un certificat de scolarité est exigé annuellement pour les enfants d'âge scolaire recueillis pas des tiers.

En outre, pour ce qui concerne les pièces justificatives attestant de la charge, la circulaire précise quelques éléments de preuve, étant entendu que la production de tout document permettant de s'assurer de la situation des parents de l'enfant, de l'enfant lui-même et du tiers recueillant est laissée à l'appréciation des organismes débiteurs que sont, s'agissant des agents de l'Etat, les services gestionnaires de personnel.

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

Pour le Directeur Général de la Comptabilité Publique

LE SOUS-DIRECTEUR CHARGE DE LA 5^{ÈME} SOUS-DIRECTION

JEAN-FRANÇOIS BERTHIER

ANNEXE : Circulaire CNAF n° 7-99 du 5 février 1999

CIRCULAIRE C.N.A.F. N° 7-99 DU 5 FEVRIER 1999
(Circulaire ministérielle n° DSS/4A/99/03 du 5 janvier 1999)

CHARGE D'ENFANT

Notion de charge effective et permanente d'enfants pour l'ouverture du droit aux prestations familiales

Je vous prie de trouver ci-joint la circulaire ministérielle n° DSS/4A/99/03 du 5 janvier 1999 relative à la notion de charge effective et permanente d'enfant pour l'ouverture du droit aux prestations familiales.

Cette circulaire traite en fait essentiellement du cas des enfants recueillis par des tiers, situations qui avaient donné lieu depuis une dizaine d'années à de nombreux contentieux, majoritairement défavorables aux C.A.F. qui refusaient d'ouvrir les droits aux tiers sur la base de plusieurs instructions ministérielles traitant de ce problème.

C'est pourquoi la C.N.A.F. avait soumis aux autorités de tutelle un projet de circulaire qui, tout en posant le principe de la priorité des parents à assumer la charge de leurs enfants, préconisait le transfert de la charge en faveur des tiers recueillants lorsque ceux-ci l'assument dans les faits.

Le texte ministériel, tenant compte de ces propositions et de la jurisprudence, permet désormais à la majorité des tiers ayant recueillis des enfants d'être considérés comme allocataire puisque l'appréciation de la notion de charge se fonde essentiellement sur la prise en compte des **situations de fait**.

Par conséquent les instructions diffusées jusqu'à présent et notamment les lettres ministérielles du 23 mars et du 20 juillet 1990 ainsi que les circulaires C.N.A.F. du 15 avril et du 30 novembre 1992 sont abrogées.

Toutefois j'appelle plus particulièrement votre attention sur les points suivants :

I. - CONDITION DE CHARGE EFFECTIVE ET PERMANENTE

1. Exceptions à la prise en compte des situations de fait

Tout en rappelant les critères définissant la charge (présence à la fois des frais d'entretien de l'enfant et des responsabilités parentales), la priorité naturelle des parents à être allocataire ainsi que la prise en compte des situations de fait, la circulaire ministérielle énumère un certain nombre de cas qui ne permettent pas aux tiers recueillants d'être allocataire.

Il s'agit des parents :

- divorcés ou séparés auprès desquels vit l'enfant, lorsque la charge est assumée par les deux parents ;
- d'enfants placés dans une institution avec maintien des liens affectifs ;
- ayant fait l'objet d'une mesure de tutelle aux prestations sociales ;
- d'enfants ayant donné lieu à une mesure d'assistance éducative ;

ANNEXE (suite)

- d'enfants placés par les services de l'A.S.E. auprès de famille d'accueil et qui perçoivent pour ces enfants une allocation d'entretien au titre de l'article 85 du Code de la famille et de l'aide sociale.

Si les trois premiers cas ne posent pas problème, il n'en est pas de même pour les deux derniers, la C.N.A.F. ayant estimé que les tiers recueillant des enfants bénéficiaires d'une mesure d'assistance éducative pouvaient percevoir les prestations familiales soit en tant qu'attributaire soit, par la suite, en tant qu'allocataire.

De même il avait été admis que les familles d'accueil percevant une allocation d'entretien pouvaient la cumuler avec les prestations familiales dans la limite de celle-ci.

Dorénavant les familles recueillant des enfants ayant donné lieu à une mesure d'assistance éducative ou percevant une allocation d'entretien par l'A.S.E. ne peuvent être considérées comme allocataire pour ces enfants ni même comme attributaire, cette dernière possibilité étant désormais limitée aux trois cas suivants :

- au conjoint ou concubin en cas de perte de l'autorité parentale ou de condamnation de l'autre parent ;
- au tuteur aux prestations sociales ;
- aux personnes morales.

N.B. - Il me semble cependant logique, compte tenu de l'esprit de la circulaire, que les tiers recueillant des enfants bénéficiaires d'une mesure d'assistance éducative puissent être considérés comme allocataire si les parents ne contestent pas le transfert de charge.

2. Permanence de la résidence

La circulaire ministérielle rappelle qu'en application de l'article R. 512-1 du Code de la Sécurité sociale, la notion de charge permanente implique que l'enfant réside en France de façon permanente, c'est-à-dire pour une durée au moins égale à neuf mois au cours d'une même année civile.

En effet l'article précité autorise l'enfant à séjourner hors de France métropolitaine pour un ou plusieurs séjours provisoires qui n'excèdent pas trois mois au cours de cette période.

Cette règle ne s'applique bien évidemment pas aux séjours à l'étranger pour raisons de santé ou d'études effectués dans les conditions prévues par l'arrêté du 4 décembre 1979.

De plus, je vous rappelle que si les prestations familiales ne peuvent être maintenues en application de la législation interne, il convient de ne pas oublier d'examiner les droits dans le cadre du règlement C.E.E. lorsque le séjour de l'enfant est effectué dans un pays de l'Espace économique européen.

Enfin je vous précise que cette condition ne remet pas en cause l'ouverture du droit aux prestations familiales dès le premier jour du mois suivant l'entrée en France de l'enfant si les autres conditions sont remplies.

II - PIÈCES JUSTIFICATIVES

La règle générale en matière de pièces justificatives consiste à laisser à l'appréciation des caisses d'allocations familiales le nombre et la nature des documents permettant d'établir la charge.

ANNEXE (suite)

Il peut s'agir de jugement, mais celui-ci ne peut être exigé, d'attestation sur l'honneur des parents ou de tout autre document relatif à l'incapacité des parents à assurer leurs responsabilités.

En ce qui concerne la présence effective de l'enfant au foyer de l'allocataire, le contrôle s'effectuera dans le cadre de la politique générale de contrôle. Néanmoins vous remarquerez qu'un certificat de scolarité est exigé annuellement pour les enfants d'âge scolaire recueillis par des tiers.

J'appelle enfin plus particulièrement votre attention sur le contrôle de l'entrée en France des enfants étrangers nés à l'étranger (sauf ressortissants d'un pays de l'E.E.E.) et accueillis par un **allocataire français** : elle sera attestée par un visa de long séjour, c'est-à-dire **de plus de trois mois**, apposé dans leur passeport.

En effet les enfants étrangers à la charge d'un allocataire étranger bénéficient par ailleurs de la procédure de regroupement familial attestée par le certificat médical de l'O.M.I.

III. - DATE D'EFFET

La date d'effet de la circulaire ministérielle est immédiate.

Par conséquent ses dispositions s'appliquent à compter de sa parution sans mettre en recouvrement les indus éventuels et en versant les rappels sur demande de l'allocataire dans la limite de la prescription biennale.

Le dispositif d'ensemble peut être résumé ainsi :

1. *De facto* le père ou la mère de l'enfant, et c'est l'énorme majorité des cas, est présumé avoir la charge du ou des enfants ;
2. Il y a dérogation à ce principe :
 - de par la prise en compte des situations de fait et donc possibilité de qualification au sens juridique **par la C.A.F.**;
 - de par la reconnaissance de situations juridiques - découlant notamment d'un acte judiciaire - facilitant l'appréciation de la situation de fait.
3. Quelques exceptions, précisément délimitées, dérogent au 2. susvisé.

ANNEXE

CIRCULAIRE N° DSS/4A/99/03 DU 5 JANVIER 1999

Notion de charge effective et permanente d'enfants pour l'ouverture du droit aux prestations familiales

Date d'application : Immédiate.

ANNEXE (suite)

Résumé : Droit aux prestations familiales des tiers recueillant des enfants dont ils assument la charge effective et permanente.

Mots clés : Recueil d'enfants - Notion de charge.

Textes de référence : Articles L. 513-1 et L. 521-2, alinéa 1 du code de la sécurité sociale.

La position constante de la jurisprudence et plus particulièrement les récents arrêts rendus par la Cour de cassation, tendant à reconnaître un droit aux prestations familiales aux personnes assurant la charge financière de l'enfant qu'elles hébergent, conduisent à reconsidérer la notion de charge effective et permanente d'enfants. Cette notion, délicate à apprécier dans les situations de fait, telles les situations d'accueil par un tiers doit donc désormais être appréciée selon la définition donnée par la jurisprudence.

La charge effective et permanente d'enfants est une condition fondamentale d'octroi des prestations familiales posée aux articles L. 513-1, L. 521-2, R. 512-1 à R. 513-1 du Code de la sécurité sociale.

Légalement et prioritairement assumée par les parents, la diversité des situations d'accueil d'enfants implique que soient précisés, outre certaines dispositions du droit en la matière, les éléments permettant aux organismes débiteurs de s'assurer que ce droit est établi lorsque le tiers recueillant l'enfant revendique la qualité d'allocataire.

Tel est l'objet de la présente circulaire, élaborée dans le souci de concilier l'intérêt des familles recueillantes et les obligations des organismes débiteurs qui se doivent de vérifier le droit.

I. - LA CONDITION DE CHARGE EFFECTIVE ET PERMANENTE

1-1. Une situation de droit

L'article L. 521-2 du Code de la Sécurité sociale énonce : "Les allocations sont versées à la personne qui assume dans quelques conditions que ce soit, la charge effective et permanente de l'enfant".

Ce texte législatif est issu de la loi du 21 août 1946, créative du système des prestations familiales à une époque où le concept de la famille conduisait à ne reconnaître que les parents légitimes, naturels adoptifs et futurs adoptants comme assumant de droit la charge de l'enfant. Cette charge assumée de manière permanente au foyer de l'allocataire, comporte outre les frais d'entretien (logement, nourriture, habillement...) tirés des obligations alimentaires faites aux parents de l'enfant par le droit civil (art. 203 et 213 du Code civil), les autres responsabilités parentales relatives aux devoirs de garde, de surveillance et d'éducation dans le but de protéger l'enfant dans sa sécurité, sa santé, sa moralité (art. 371-2 du Code civil).

La condition de charge effective et permanente ne se limite donc pas aux seuls aspects matériels et financiers.

Naturellement et prioritairement assumée par les parents de l'enfant, ceux-ci sont également considérés comme continuant à assumer cette charge et conserver à ce titre la qualité d'allocataire dans certaines situations particulières.

Demeurent ainsi 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 (art. L. 521-2 et R. 513-1, al. 3) ;

ANNEXE (suite)

- 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 (art. 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 (art. L. 521-2) ;
- les parents des enfants placés par les services de l'aide sociale à l'enfance auprès de familles d'accueil ¹ [mode de placement offrant un cadre de vie familial à l'enfant] ;
- les parents ayant fait l'objet d'une mesure de tutelle aux prestations sociales (art. L. 552-6).

Si les prestations familiales sont dans la plupart des cas versées au parent allocataire, les textes préservent néanmoins l'intérêt des tiers qui, sans avoir la qualité d'allocataire, assument partiellement la charge de l'enfant ou assurent les dépenses liées à son entretien.

Il s'agit de la qualité d'attributaire (personne entre les mains de laquelle sont versées les prestations, art. R. 513-2, al. 1) reconnue :

- au conjoint ou concubin du parent qui s'est vu retirer l'autorité parentale ou a été condamné pénalement en application de la loi sur les enfants maltraités ou moralement abandonnés (art. L. 521-2 et R. 513-2, al. 2) ;
- à la personne physique ou morale (tuteur aux prestations sociales) désignée par jugement (art. L. 552-6) ;
- à la personne morale (aide sociale à l'enfance) pour la part des allocations familiales dues en faveur de l'enfant placé (art. L. 521-2).

Ces dispositions ne sont cependant pas adaptées à toutes les situations de recueil d'enfants par une personne physique dès lors que cette dernière en assume la charge effective et permanente dans les faits.

1-2. La situation de fait

Si le contenu et l'exercice effectif de la charge sont en règle générale confondus lorsque celle-ci est assumée par les représentants légaux de l'enfant, l'interprétation faite par la Cour de cassation de la notion de charge d'enfant permet de reconnaître également un droit aux prestations aux personnes physiques ayant ou non un lien de parenté avec l'enfant dont elles assument la charge dans les faits, les parents se soustrayant à leurs responsabilités dans ce domaine ou étant, pour motifs divers, dans l'incapacité de les assumer.

Les familles recueillantes se substituant dès lors aux parents dans l'exercice desdites responsabilités peuvent bénéficier des prestations sur production des pièces probantes permettant aux organismes débiteurs d'établir le droit, en s'assurant de la réalité et de la permanence de l'exercice de la charge par le tiers recueillant, exigées par l'article L. 521-2 du Code de la Sécurité sociale.

¹ Ces familles d'accueil sont un «prolongement» de l'aide sociale à l'enfance à laquelle les enfants demeurent juridiquement confiés. Elles perçoivent, pour le service rendu, des indemnités d'entretien. Elles n'ont pas qualité pour être allocataires et ne peuvent percevoir les prestations en tant qu'attributaires. Il en est de même pour les personnes physiques auxquelles ont été confiés des enfants ayant fait l'objet d'un placement judiciaire avec prise en charge par le département des dépenses d'entretien, d'éducation et de conduite du mineur prévues à l'article 85 du Code de la famille et de l'aide sociale.

ANNEXE (suite)

Il est rappelé à cet effet que la condition de résidence permanente en France opposable à l'enfant bénéficiaire des prestations familiales, est, aux termes de l'article R. 512-1 du Code de la Sécurité sociale réputée remplie pour l'enfant qui accomplit un ou plusieurs séjours hors de France, sous réserve que la totalisation de ces périodes n'excède pas trois mois au cours d'une même année civile.

La notion de résidence permanente et donc de charge s'entendent donc *de facto* d'une durée au moins égale à neuf mois au cours d'une même année civile.

II- PIÈCES JUSTIFICATIVES ATTESTANT DE L'EXERCICE DE LA CHARGE

1. Observations générales

Lorsque le tiers recueillant de l'enfant revendique la qualité d'allocataire, il est essentiel que la preuve du plein exercice permanent de la charge de l'enfant puisse être établie au moyen d'éléments probants, ceci pour respecter les principes suivants :

- unicité de l'allocataire pour un même enfant et rattachement de celui-ci à un foyer ;
- préservation des droits des parents allocataires ;
- souci de prévenir les risques de multi-affiliations.

Les documents permettant à l'organisme débiteur de s'assurer de la situation des parents de l'enfant et du tiers recueillant doivent être fournis par ce dernier.

Ces pièces ne constituent pas, en tout état de cause, une condition d'ouverture de droit, mais un moyen d'établir la condition légale de charge comme remplie.

2. Eléments de preuve

L'exercice de la charge par une personne recueillante peut être délicat à établir.

Pour établir la condition de droit, il s'avère nécessaire d'avoir recours à des pièces justificatives qui devront compléter la déclaration du tiers.

L'exigence de ces documents laissée à l'appréciation des organismes débiteurs, devra être adaptée aux situations individuelles et à l'intérêt de l'enfant. Ainsi, à titre d'exemple :

a) Le constat de l'exercice de la charge peut être établi par la production de :

- jugements de tutelle, de délégation de l'autorité parentale ;
- attestation sur l'honneur établie par les parents notamment lorsque ceux-ci résident à l'étranger ;
- pièces faisant foi de l'incapacité des parents à assurer leurs responsabilités envers l'enfant...

b) La production de pièces justificatives relatives à la garde ou tutelle des enfants peut ne pas être exigée, lorsque les parents demeurant en France sont dans l'incapacité objective d'assumer la charge de l'enfant (parent incarcéré, hospitalisation de très longue durée, insolvabilité des parents dont l'éloignement ne permet pas de maintenir les liens affectifs et éducatifs avec leurs enfants...).

ANNEXE (suite et fin)

Dans de telles situations, une enquête menée par l'organisme ou à défaut, la présentation de documents attestant de la situation parentale peuvent établir l'exercice de la charge et l'absence de paiement par un autre organisme.

Il est loisible à l'organisme débiteur qui l'estime utile, de compléter dans certains cas, l'examen de la demande par d'autres pièces justificatives.

Les caisses d'allocations familiales devront en revanche s'assurer, dans toutes les situations qui se présenteront :

- de la présence effective de l'enfant au foyer du tiers, dans le cadre de la politique de contrôle ou par contrôle sur place le cas échéant ;
- de l'effectivité de la scolarité des enfants en âge scolaire, attestée par le certificat de scolarité ;
- de la régularité de leur sortie du territoire d'origine et de leur entrée sur le territoire français des enfants de nationalité étrangère, accueillis par des familles françaises et attestée par un visa de long séjour (le regroupement familial exigible lorsque ces enfants sont recueillis par des tiers de nationalité étrangère, n'étant pas opposable aux enfants recueillis par des familles de nationalité française) ;
- du non-paiement des prestations familiales qui auraient pu être servies au profit de l'enfant, lorsque les organismes débiteurs seront amenés à ouvrir des droits aux tiers avec effet rétroactif.

*

Ces dispositions visent à clarifier la notion de charge d'enfants et les moyens permettant de la constater dans des situations où elle est difficilement appréciable.

Je vous saurais gré de bien vouloir assurer la diffusion de la présente circulaire et de me faire connaître les difficultés que son application susciterait.
