



PRESTATIONS FAMILIALES ET NON-RESPECT DU REGROUPEMENT FAMILIAL : LE DROIT FRANÇAIS JUGÉ CONFORME À LA CONVENTION

CEDH 1^{er} OCTOBRE 2015, N°76860/11 ET 51354/13,
OKITALOSHIMA OKONDA OSUNGU C. FRANCE ET SELPA
LOKONGO C. FRANCE

[http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-157628#{"itemid":\["001-157628"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-157628#{)

*FAMILY ALLOWANCES AND NON-RESPECT OF FAMILY
REUNIFICATION: FRENCH LAW JUDGED TO BE
IN COMPLIANCE WITH THE CONVENTION*

Par **Maryline BRUGGEMAN***

RÉSUMÉ

Le 1^{er} octobre, la CEDH se prononçait pour la première fois sur la conventionnalité des conditions posées par la loi française au bénéfice des prestations familiales pour les étrangers. La position adoptée par les juges européens devrait satisfaire ceux qui pensent nécessaire de limiter l'accès des familles étrangères à la protection sociale ; d'autres y verront une nouvelle preuve de la bienveillance de la Cour à l'égard des politiques migratoires, les règles en cause étant davantage à leurs yeux un outil de limitation de l'immigration qu'un instrument de protection de la famille.

MOTS-CLÉS

Droit au respect de la vie familiale, Nationalité, Regroupement familial, Prestations familiales, Différence de traitement, Code de la sécurité sociale.

ABSTRACT

On 1 October the ECHR for the first time made a pronouncement about the compliance with the convention of the conditions laid down by French law concerning family allowances for foreigners. The position adopted by the European judges should satisfy those who think it is necessary to limit access of foreign families to social benefits; others will see in it further proof of the benevolence of the Court with respect to migratory policies, as the rules in question are, in their eyes, more a tool to limit immigration than an instrument of family protection.

KEYWORDS

The right to family life, Nationality, The family reunification procedure, Family allowances, Difference in treatment, The Social Security Code.

* maryline.bruggeman@ut-capitole.fr

A l'origine des deux requêtes réunies, deux affaires similaires : des ressortissants congolais résidant régulièrement en France s'étaient vu refuser le bénéfice des prestations familiales pour leurs enfants entrés sur le territoire en dehors de la procédure de regroupement familial ; leurs demandes ne pouvaient aboutir à défaut de produire, ainsi que l'exigent désormais les textes (1) et la jurisprudence (2), le certificat de contrôle médical de l'enfant, habituellement délivré par l'Office français de l'immigration et de l'intégration à l'issue de cette procédure.

Ils saisirent la Cour européenne sur le fondement de l'article 14 combiné avec l'article 8, dispositions dont l'applicabilité n'était pas contestable : elle a déjà jugé que l'attribution des prestations familiales permet à l'État de témoigner son respect pour la vie familiale (3). Demeurait néanmoins entière la question de savoir si le refus des allocations familiales qui leur avait été opposé était ou non discriminatoire.

L'arrêt écarte à l'unanimité ce grief : le critère sur lequel repose la différence de traitement dénoncée, le respect des règles du regroupement familial, n'est pas discriminatoire (I) et, de surcroît, cette différence de traitement repose « *sur une justification objective et raisonnable* » (II). Sont ainsi écartées deux des trois conditions exigées pour qu'il y ait discrimination mais rien n'est dit de l'exigence d'une différence de traitement entre des personnes dans des situations comparables. Ce silence, délibéré, de l'arrêt, rend pourtant délicate l'appréciation de sa portée.

I. UN MOTIF DE REFUS DES PRESTATIONS FAMILIALES NON DISCRIMINATOIRE

Pour la CEDH, « *le refus d'attribuer les allocations familiales aux requérants était dû non à leur seule nationalité ou à tout autre critère couvert par l'article 14* » mais au non-respect des règles du regroupement familial.

(1) Art. L512-2 al. 3 et D512-2, 2° CSS.

(2) Soc. 30 nov. 2000, n°99-12.665 ; Civ. 2ème, 15 avril 2010, n°09-12.911, RDSS 2010 p. 572 obs. T. Tauran ; Ass. Plén. 3 juin 2011, n°09-69.052 (concernant les premiers requérants) et n°09-71.352, RDSS 2011, p. 738 par T. Tauran.

(3) CEDH, *Petrovic c/ Autriche*, 27 mars 1998, D. 1999, p. 141, obs. J. Mouly et J.-P. Marguénaud.

A. Un refus fondé sur le non-respect des règles du regroupement familial

Les textes régissant les allocations familiales reposent sur le principe de territorialité : c'est la résidence régulière en France qui en conditionne le bénéfice (4). Dans les deux affaires, cette condition était remplie : lorsqu'ils demandèrent à bénéficier des allocations familiales, les requérants résidaient régulièrement en France depuis 2 ans pour les uns et depuis 3 ans pour l'autre. Pour bénéficier de ces prestations, doit en outre exister un enfant à charge (5) ce qui ne suscitait pas plus de difficulté. En revanche, dans les deux cas, les enfants mineurs au titre desquels étaient sollicitées des allocations familiales étaient entrés en France sans respecter la procédure de regroupement familial or le respect de cette procédure est imposé depuis 2006 de certains ressortissants étrangers (6). Dès lors, c'est bel et bien le non-respect de cette procédure qui a justifié le refus des autorités françaises de leur allouer, à la différence d'autres ressortissants étrangers résidant régulièrement en France, des allocations familiales. Avoir respecté ou ne pas avoir respecté cette procédure est donc bien le critère de distinction fondant cette différence de traitement.

C'est *a priori* un critère objectif, sans lien avec une caractéristique individuelle identifiable des enfants mineurs ou des parents sollicitant les prestations familiales : il s'agit simplement de respecter une procédure particulière permettant l'entrée en France des membres de la famille d'un étranger résidant sur le territoire. Ce critère ne saurait donc être couvert par l'article 14 et tout grief de discrimination à l'encontre de la différence de traitement qu'il dessine doit être écarté ainsi que le décide l'arrêt rendu. Cependant, les textes dont il est question opèrent d'autres distinctions dont le fondement ne paraît pas être le respect de la procédure de regroupement familial. Ainsi permettent-ils à certaines familles étrangères de bénéficier des allocations familiales sans avoir à justifier du respect de cette procédure particulière. Or, ainsi que le concède à demi-mots la Cour européenne, c'est alors l'origine

(4) Art. L512-1 CSS.

(5) Les prestations familiales sont dues à la personne qui a la charge « effective et permanente de l'enfant » (art. 513-1 CSS), notion de pur fait qui recouvre la prise en charge financière et les droits et devoirs dévolus aux représentants légaux de l'enfant dans le cadre du Code civil (F. Kessler, *Droit de la protection sociale*, Dalloz 2015, 5° éd. N°423 et s.).

(6) Loi du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006 mettant un terme à la jurisprudence antérieure (Ass. Plén. 16 avril 2004, RDSS 2004, p. 964 par I. Daugareilh ; D. 2004, 2614 obs. X. Prétot).



nationale qui paraît être prise en compte, ce qui est indiscutablement un critère couvert par l'article 14.

B. L'influence incertaine de l'origine nationale des requérants

Le respect de la procédure de regroupement familial n'est pas imposé aux ressortissants des « États membres de la Communauté européenne, des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen et de la Confédération suisse qui remplissent les conditions exigées pour résider régulièrement en France » (art. L512-2 al. 1 CSS) dont la situation est pourtant proche de celle des requérants. En sont également dispensés les ressortissants d'États ayant conclu avec l'Union européenne des accords d'association affirmant l'absence de discrimination dans le domaine des prestations familiales (7). Dès lors, si les requérants avaient été originaires de l'un de ces États, leur situation régulière en France et la présence d'enfants mineurs à leur charge leur auraient ouvert le droit de bénéficier des allocations familiales. L'existence de ces dispenses exprime donc une différence de traitement dont le critère n'est pas le respect ou le non-respect du regroupement familial mais l'origine nationale de ceux qui sollicitent le bénéfice des allocations familiales.

En identifiant les règles du regroupement familial comme le critère à apprécier, l'arrêt a cependant exclu implicitement de son champ d'analyse la différence de traitement existant entre ceux qui sont tenus de respecter cette procédure et ceux qui en sont dispensés. Sa portée paraît donc limitée à celle qui a lieu au sein du groupe des ressortissants étrangers tenus de respecter la procédure de regroupement familial, selon qu'ils se soumettent ou non à cette obligation. Est-ce, comme le pensaient les requérants, parce qu'il ne s'agit pas de situations comparables ? La CEDH n'a pas jugé nécessaire de répondre à cette question « *compte tenu de son appréciation relative à l'existence d'une justification objective et raisonnable* » – consid. 44. Cette remarque dont le sens est ambigu a le mérite de nous éclairer sur les raisons qui ont poussé les juges européens à s'assurer de l'existence d'une justification objective et raisonnable pour une différence de traitement qu'ils ont d'ores et déjà exclu du champ d'application de l'article 14.

(7) Ass. Plén. 5 avril 2013 n°11-17.520 et n°11-118.947, AJ famille 2013, p.305 obs. I. Gallmeister ; D. 2013, p.1298 par O.-L. Bouvier ; voir également notamment : CJCE 14 décembre 2006 *Gatoussi*, aff. C-97/05.

II. UN REFUS JUSTIFIÉ DES PRESTATIONS FAMILIALES

Reprenant les arguments du Gouvernement, la CEDH conclut à l'existence d'une justification objective et raisonnable mais l'analyse proposée peine à convaincre : elle conduit à admettre que refuser des prestations familiales contribue à la protection de la santé de l'enfant et qu'il est raisonnable de faire supporter à l'enfant les conséquences du comportement de ses parents.

A. Un refus participant à la protection de la santé de l'enfant

Quel est l'objectif poursuivi par le législateur lorsqu'il conditionne l'accès aux prestations familiales au respect de la procédure de regroupement familial ? Reprenant une argumentation régulièrement avancée par la jurisprudence nationale (8), les juges européens estiment qu'il s'agit de s'assurer des conditions d'accueil des enfants et de garantir la protection de leur santé.

Il est en effet acquis que les conditions posées au regroupement familial permettent aux autorités nationales de vérifier la capacité du demandeur d'offrir à sa famille « des conditions de vie et de logement décentes qui sont celles qui prévalent en France » (9) ; ces conditions poursuivent donc un but légitime et le regroupement familial peut être refusé si elles ne sont pas respectées. Ainsi le demandeur doit-il disposer à la date prévue pour l'arrivée de sa famille d'un logement considéré comme normal pour une famille comparable vivant dans une même région géographique, ainsi que de ressources suffisantes et stables pour subvenir aux besoins de la famille (10). Enfin, s'agissant du bénéficiaire du regroupement familial, il est en particulier exigé qu'il ne constitue pas une menace à l'ordre public et ne souffre d'aucune maladie

(8) Pour la Cour de cassation (Ass. Plénière 3 juin 2011, précit.), les articles L512-2 et D. 512-2 CSS revêtaient un caractère objectif justifié par la nécessité dans un État démocratique d'exercer un contrôle des conditions d'accueil des enfants et ne portaient pas une atteinte disproportionnée au droit à la vie familiale garanti par les articles 8 et 14 ni ne méconnaissaient les dispositions de l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

(9) Cons. Constit. 15 décembre 2005, n°2005-528.

(10) Art. L411-1, L411-5 et R.411-5 CESEDA.

inscrite au règlement sanitaire international (11) – ce dont atteste le certificat médical délivré par l'OFII. Ces restrictions apportées au droit au regroupement familial ont été validées par le Conseil constitutionnel. La Cour européenne estime comme lui que le législateur poursuit le même objectif lorsqu'il conditionne le bénéfice des prestations familiales au respect de la procédure de regroupement familial (12) : le but des conditions posées pour obtenir le regroupement familial s'étend – « naturellement » ? – au dispositif figurant dans le code de la sécurité sociale. Les requérants et les associations qui les ont soutenus contestaient l'argument, l'objectif étant selon eux de limiter le regroupement et donc l'immigration familiale. La CEDH se range ici du côté du Gouvernement lequel, faisant preuve d'une certaine franchise, justifie pourtant les conditions légales certes par la protection de la santé publique et de l'enfant mais aussi par le contrôle de l'immigration....

Il est légitime pour un Etat de vouloir éviter l'entrée en France de personnes aux besoins desquelles il serait tenu de subvenir. En ce sens, on comprend que soit exigé des candidats au regroupement familial qu'ils puissent subvenir aux besoins de la famille qu'ils entendent faire entrer sur le territoire. Mais il ne s'agissait pas ici de se prononcer sur la légitimité des limites apportées au droit au regroupement familial mais bel et bien sur le bien-fondé du refus d'accorder des prestations familiales aux familles n'ayant pas respecté cette procédure et qui sont déjà sur notre territoire. S'il s'agit comme l'arrêt l'affirme de garantir de bonnes conditions d'accueil de l'enfant et de s'assurer de la protection de sa santé, il devrait être possible d'en justifier par un autre moyen lorsque l'enfant est entré sur le territoire illégalement. Après tout, si certains ressortissants étrangers en sont dispensés, c'est aussi parce que la procédure de regroupement familial n'est pas la seule voie pour garantir la protection de l'enfant et de la santé publique. C'est d'ailleurs au motif qu'il existerait une procédure permettant de régulariser la situation que les juges européens ont estimé que le refus opposé aux parents était un moyen proportionné à l'objectif protecteur affiché.

(11) Le regroupement familial peut également dépendre du potentiel d'intégration des membres de la famille. Il est apprécié au moyen de tests de connaissance de la langue française et des valeurs de la République (Art. L411-8 et R.311-30-1 et s. CESEDA).

(12) Cons. Constit. 15 décembre 2005, n°2005-528.

B. Un refus raisonnable au regard de l'objectif affiché

L'argumentation de la Cour fait de la faculté offerte aux familles étrangères n'ayant pas respecté la procédure de regroupement familial de régulariser leur situation un élément clé dans son appréciation. L'existence et surtout l'effectivité de cette possibilité font que la justification avancée est, aux yeux des juges européens, non seulement objective, mais également raisonnable.

Cette possibilité de regroupement familial « sur place » n'est pourtant pas prévue par les textes (13). Le regroupement familial est en principe exclu lorsque le membre de la famille est présent sur le territoire ; si la protection de la vie familiale ou la considération de l'intérêt supérieur de l'enfant pourrait commander en ce cas l'octroi d'un titre de séjour (14), cela ne permettrait pas de respecter les conditions posées pour obtenir les prestations familiales ; certes est-il admis que si la famille réside déjà en France, le préfet puisse accorder le bénéfice du regroupement familial si sont remplies les autres conditions mais le seul fondement que l'on puisse trouver à cette possibilité semble être une réponse ministérielle (15) et, en dépit des décisions favorables dont se prévaut le Gouvernement, le Défenseur des droits comme les associations de défense des étrangers dénoncent leur rareté.

S'appuyant sur la décision du Conseil constitutionnel de 2005 (16) et sur la jurisprudence produite par le Gouvernement, la Cour conclut pourtant à l'existence et à l'effectivité de cette possibilité. Elle estime en revanche qu'aucun des requérants ne justifie avoir entrepris de démarches sérieuses pour en bénéficier, écartant assez rapidement les difficultés qu'ils disent avoir rencontrées. Elle dénonce par ailleurs de manière assez vive leur comportement : les uns auraient renoncé à toute démarche par peur – infondée selon

(13) Art. L411-6, 3° CESEDA. Il existe une procédure exceptionnelle d'admission au séjour sur place prévue à l'article R411-6 CESEDA mais elle ne vise pas le cas d'un enfant entré sur le territoire en dehors de la procédure de regroupement familial – GISTI, *Le guide de l'entrée et du séjour des étrangers en France*, Coll. La découverte Guides, 2011, p. 264.

(14) F. Jault-Seseke, S. Corneloup, S. Barbou des Places, *Droit de la nationalité et des étrangers*, PUF Thémis Droit, 2015, n°614.

(15) Rép. Min. n°39132 : JOAN Q, 28 février 2000 p.1336.

(16) Le Conseil dans sa décision précitée a déclaré les limites apportées au bénéfice des prestations familiales par la loi de 2005 conforme à la Constitution sous réserve que « lorsqu'il sera procédé, dans le cadre de la procédure de regroupement familial, à la régularisation de la situation d'un enfant déjà entré en France, cet enfant devra ouvrir droit aux prestations familiales » (Consid. 18).



elle – de se voir retirer leur titre de séjour (17) ; l'autre ne démontrerait pas avoir effectué les démarches qui lui auraient permis d'obtenir une décision même implicite susceptible de recours. L'idée qu'il s'agit d'une sanction méritée du comportement parental est ici sensible : ils auraient dû respecter la procédure de regroupement familial, procédure dont la légitimité n'était pas contestée ; du moins, une fois l'erreur commise, auraient-ils dû faire amende honorable en demandant la régularisation de la situation du mineur. Le refus des prestations familiales auquel ils se sont heurtés est d'ailleurs présenté comme la conséquence « *d'un comportement volontaire des requérants contraire à la loi* » d'autant qu'ils « *ne soutiennent pas que les règles du regroupement familial [...] ont un caractère discriminatoire* » et qu'ils « *n'expliquent pas pourquoi ils ont adopté cette attitude* ».

On peut-il est vrai s'interroger sur les raisons qui ont conduit les requérants à contourner la procédure de regroupement familial alors même qu'ils affirment en remplir les conditions. On peut penser qu'ils ont préféré éviter les incertitudes et les délais qu'implique le respect de cette procédure longue réputée difficile – ne vaut-il pas mieux avoir l'enfant auprès de soi que d'attendre plusieurs mois d'obtenir l'accord formel des autorités pour son entrée sur le territoire ? Il est en outre probable qu'au moment où leurs enfants les ont rejoints, les bonnes conditions d'accueil dont ils se réjouissent aujourd'hui n'étaient pas remplies. Pour

(17) Retrait prévu à l'article L431-3 ; il est *a priori* exclu lorsque l'étranger en cause réside régulièrement sur le territoire depuis plus de 10 ans ce qui n'était toutefois pas encore le cas des requérants lorsqu'ils demandèrent à bénéficier des prestations familiales.

autant, s'il est légitime que les parents subissent les conséquences de leur infraction aux règles de l'entrée et du séjour sur le territoire, peut-on admettre qu'elles soient également supportées par les enfants ?

Ces enfants sont de par leur minorité protégés de toute mesure d'éloignement du territoire et ce en dépit de leur entrée irrégulière en France. Ils sont donc au regard du droit des étrangers dans une situation comparable à ceux qui ayant respecté la procédure de regroupement familial sont également présents sur le territoire. Pourtant, leur traitement s'agissant de l'accès aux prestations familiales est différent en raison d'un comportement qui ne peut leur être imputé. Il est difficile d'admettre qu'il s'agit là d'un résultat conforme à l'intérêt de l'enfant sans nier toute portée protectrice aux prestations familiales.

La décision rendue laisse ainsi qu'on vient de le constater de nombreuses questions sans réponse. Face à ces ambiguïtés, il n'est pas exclu d'espérer que la CEDH rende un jour une décision plus protectrice en particulier si est visée une différence de traitement clairement identifiée. Ainsi peut-être serait-elle contrainte de reconsidérer sa position si elle était précisément interrogée sur la différence de traitement opérée par le droit français entre des enfants étrangers résidant sur le territoire. Le respect des règles du regroupement familial ne pourrait alors en constituer le fondement – sauf à admettre que c'est à l'enfant qu'incombe cette obligation – et, ainsi qu'il est rappelé dans l'arrêt rendu, « *seules des considérations très fortes peuvent amener la Cour à estimer compatible avec la Convention une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité* »... ■

