



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Communiquée le 10 février 2014

## CINQUIÈME SECTION

Requêtes n<sup>os</sup> 76860/11 et 51354/13  
Jean-Michel et Anita OKITALOSHIMA OKONDA OSUNGU  
contre la France  
et Elisabeth SELPA LOKONGO contre la France  
introduites respectivement  
le 2 décembre 2011 et le 7 août 2013

### EXPOSÉ DES FAITS

#### **A. Les circonstances de l'espèce**

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les requérants, peuvent se résumer comme suit.

Les requérants sont des ressortissants congolais résidant régulièrement en France. Ils ont chacun des enfants les ayant rejoints postérieurement à leur arrivée dans ce pays, sans respecter la procédure du regroupement familial.

Les requérants se virent refuser le bénéfice des prestations familiales pour ces enfants, compte tenu de l'impossibilité pour eux de produire l'un des documents énumérés aux articles L. 512-2 et D. 512-2 du code de la sécurité sociale. En l'espèce, celui correspondant à leur situation était le certificat de contrôle médical délivré, pour chaque enfant, par l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII, anciennement agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations - ANAEM) au terme de la procédure de regroupement familial.

Les requérants contestèrent ce refus devant les juridictions nationales, lesquelles les déboutèrent à différents stades de la procédure.

#### *1. Requête n<sup>o</sup> 76860/11*

Les requérants, J.-M. et A. Okitaloshima Okonda Osungu, sont des ressortissants congolais nés respectivement en 1968 et en 1976 et résidant à Chantepie. Ils sont représentés devant la Cour par M<sup>e</sup> S. Stadler, avocate à Paris.

Les requérants résident régulièrement en France depuis le 9 octobre 2000. Leurs enfants C. et J., nés respectivement en 1994 et 1997,

les rejoignirent en mai 2002. Deux autres enfants naquirent sur le territoire français, pour lesquels les requérants perçurent des allocations familiales.

Les requérants demandèrent à la caisse d'allocations familiales (CAF) d'Ille et Vilaine le bénéfice des prestations familiales pour C. et J. à compter du mois de juin 2002.

Faute de réponse positive, le premier requérant saisit la commission de recours amiable le 27 février 2006. Celle-ci rejeta sa demande. Les requérants contestèrent cette décision devant le tribunal des affaires de sécurité sociale de Rennes.

Par un jugement du 22 mars 2007, ce dernier jugea que les requérants ne pouvaient prétendre au versement des prestations familiales en faveur de C. et J., en l'absence de justification de la régularité de la situation de ces derniers par production d'un des documents énumérés aux articles L. 512-2 et D. 512-2 du code de la sécurité sociale dans leur version en vigueur depuis le 20 décembre 2005. Les requérants interjetèrent appel.

Par arrêt du 28 janvier 2009, la cour d'appel de Rennes condamna la caisse d'allocations familiales d'Ille et Vilaine à leur verser les prestations familiales dues au titre de C. et J., du mois de juin 2002 au 19 décembre 2005, outre les intérêts légaux et mille euros au titre des frais irrépétibles. En revanche, elle confirma le jugement du 22 mars 2007 pour la période postérieure au 19 décembre 2005. Les juges estimèrent qu'il résultait des textes antérieurs à la loi de finance du 19 décembre 2005 ayant restreint les conditions d'attribution des prestations familiales, de la jurisprudence de la Cour de cassation et des articles 8 et 14 de la Convention, que les étrangers résidant régulièrement en France avec leurs enfants mineurs bénéficiaient de plein droit des prestations familiales, et que les requérants pouvaient donc en bénéficier pour la période antérieure à l'entrée en vigueur du nouveau texte, sans qu'il puisse être exigé pour C. et J. un certificat médical. En revanche, ils ajoutèrent que la loi du 19 décembre 2005 et son décret d'application du 27 février 2006 n'ayant pas été déclarés inconstitutionnels par le Conseil constitutionnel ni censurés par la Cour, leurs dispositions étaient applicables pour la période postérieure au 19 décembre 2005. Les requérants se pourvurent en cassation. La CAF forma pourvoi incident.

Par délibération du 7 septembre 2009, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), saisie par le premier requérant, estima que le refus de la CAF de verser des prestations familiales pour C. et J., aux motifs que les certificats médicaux demandés n'étaient pas produits, constituait une discrimination fondée sur la nationalité contraire, notamment, à l'article 1 du Protocole 1 et à l'article 8 de la Convention, combinés avec son article 14, ainsi qu'à l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

Le 9 décembre 2010, la HALDE présenta des observations en ce sens devant la Cour de cassation.

Par un arrêt du 3 juin 2011, l'assemblée plénière de la Cour de cassation rejeta les pourvois des requérants et de la CAF. Elle estima que les articles L. 512-2 et D. 512-2 du code de la sécurité sociale, subordonnant le versement des prestations familiales à la production d'un document attestant d'une entrée régulière des enfants étrangers en France et, en particulier pour les enfants entrés au titre du regroupement familial, du certificat médical délivré par l'OFII, 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 de la Convention ni ne méconnaissaient les dispositions de l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

## *2. Requête n° 51354/13*

La requérante, E. Selpa Lokongo, est une ressortissante congolaise née en 1975 et résidant à Tournefeuille. Elle est représentée devant la Cour par M<sup>e</sup> Flor Tercero, avocate à Toulouse.

La requérante réside régulièrement en France depuis janvier 2005. Sa fille T. D. la rejoignit le 28 septembre 2008. La requérante sollicita le versement de prestations familiales, qui lui furent refusées par la CAF de la Haute-Garonne le 30 novembre 2009 et par la commission des recours amiables le 3 mars 2010.

Par une décision du 20 juillet 2011, le tribunal des affaires de sécurité sociale de la Haute-Garonne accorda à la requérante le bénéfice des prestations familiales pour sa fille à compter du mois d'octobre 2008, sous réserve qu'elle remplisse les conditions de droit de tout allocataire, abstraction faite des documents exigés par l'article D. 512-2 du code de la sécurité sociale, avec exécution provisoire et intérêts légaux. Les juges estimèrent que cet article devait être écarté dès lors qu'il introduisait une discrimination entre les enfants étrangers, non pas pour une considération raisonnable d'intérêt public, mais en raison de conditions administratives formelles, étrangères à l'intérêt supérieur de l'enfant. Ils écartèrent l'argument de la CAF selon lequel cette discrimination était fondée sur un souci d'intérêt public et de santé publique, observant que si tel était le cas, la fourniture du certificat médical de l'ANAEM devrait être exigée pour tout enfant étranger. La CAF interjeta appel.

Par arrêt du 7 février 2013, la cour d'appel de Toulouse infirma le jugement du 20 juillet 2011 et dit que la requérante ne pouvait prétendre au bénéfice des prestations familiales au titre de sa fille. Elle estima que les articles L. 512-2 et D. 512-2 du code de la sécurité sociale 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 de la Convention ni ne méconnaissaient les dispositions de l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant. Elle ajouta qu'ils ne portaient pas non plus une atteinte disproportionnée au principe d'égalité de traitement des résidents de longue durée avec les citoyens de tout État membre de l'Union européenne.

## **B. Le droit et la pratique internes pertinents**

### *1. Le code de la sécurité sociale*

Les dispositions pertinentes du code de la sécurité sociale, tels qu'elles résultent de la loi du 19 décembre 2005 et du décret du 27 février 2006, sont les suivantes :

#### **Article L. 512-2**

« Bénéficiaire de plein droit des prestations familiales dans les conditions fixées par le présent livre les 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, la résidence étant appréciée dans les conditions fixées pour l'application de l'article L. 512-1.

Bénéficiaire également de plein droit des prestations familiales dans les conditions fixées par le présent livre les étrangers non ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, 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.

Ces étrangers bénéficient des prestations familiales sous réserve qu'il soit justifié, pour les enfants qui sont à leur charge et au titre desquels les prestations familiales sont demandées, de l'une des situations suivantes :

- leur naissance en France ;
- leur entrée régulière dans le cadre de la procédure de regroupement familial visée au livre IV du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- leur qualité de membre de famille de réfugié ;
- leur qualité d'enfant d'étranger titulaire de la carte de séjour mentionnée au 10° de l'article L. 313-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- leur qualité d'enfant d'étranger titulaire de la carte de séjour mentionnée à l'article L. 313-13 du même code ;
- leur qualité d'enfant d'étranger titulaire de l'une des cartes de séjour mentionnées à l'article L. 313-8 du même code ;
- leur qualité d'enfant d'étranger titulaire de la carte de séjour mentionnée au 7° de l'article L. 313-11 du même code à la condition que le ou les enfants en cause soient entrés en France au plus tard en même temps que l'un de leurs parents titulaires de la carte susmentionnée.

Un décret fixe la liste des titres et justifications attestant de la régularité de l'entrée et du séjour des bénéficiaires étrangers. Il détermine également la nature des documents exigés pour justifier que les enfants que ces étrangers ont à charge et au titre desquels des prestations familiales sont demandées remplissent les conditions prévues aux alinéas précédents. »

#### **Article D. 512-2**

« 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 de l'un des documents suivants :

- 1° Extrait d'acte de naissance en France ;
- 2° Certificat de contrôle médical de l'enfant, délivré par l'Office français de l'immigration et de l'intégration à l'issue de la procédure d'introduction ou d'admission au séjour au titre du regroupement familial ;
- 3° Livret de famille délivré par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ou, à défaut, un acte de naissance établi, le cas échéant, par cet office, lorsque l'enfant est membre de famille d'un réfugié, d'un apatride ou d'un bénéficiaire de la protection subsidiaire. Lorsque l'enfant n'est pas l'enfant du réfugié, de l'apatride ou du bénéficiaire de la protection subsidiaire, cet acte de naissance est accompagné d'un jugement confiant la tutelle de cet enfant à l'étranger qui demande à bénéficier des prestations familiales ;

4° Visa délivré par l'autorité consulaire et comportant le nom de l'enfant d'un étranger titulaire de la carte de séjour mentionnée à l'article L. 313-8 ou au 5° de l'article L. 313-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

5° Attestation délivrée par l'autorité préfectorale, précisant que l'enfant est entré en France au plus tard en même temps que l'un de ses parents admis au séjour sur le fondement du 7° de l'article L. 313-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ou du 5° de l'article 6 de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié ;

6° Titre de séjour délivré à l'étranger âgé de seize à dix-huit ans dans les conditions fixées par l'article L. 311-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Elle est également justifiée, pour les enfants majeurs ouvrant droit aux prestations familiales, par l'un des titres mentionnés à l'article D. 512-1. »

## 2. *L'évolution de la jurisprudence*

Par un arrêt du 6 décembre 2006, la Cour de cassation, appliquant le code de la sécurité sociale dans sa version antérieure à loi du 19 décembre 2005, a jugé que le fait de subordonner à la production d'un justificatif de la régularité du séjour des enfants mineurs le bénéfice des prestations familiales portait une atteinte disproportionnée au principe de non-discrimination et au droit à la protection de la vie familiale.

Par décision du 15 décembre 2005, le Conseil constitutionnel a validé la disposition concernée de la loi du 19 décembre 2005, pour les motifs suivants :

« 15. Considérant, en premier lieu, que la procédure de regroupement familial établie par le livre IV du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est une garantie légale du droit des étrangers établis de manière stable et régulière en France à y mener une vie familiale normale ; que cette procédure ne méconnaît ni le dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, ni le principe d'égalité, dès lors qu'elle fixe à cet égard des règles adéquates et proportionnées ; qu'en particulier, elle n'interdit pas de déroger à la règle selon laquelle le regroupement familial ne peut être demandé que pour des enfants résidant hors de France à la date de la demande ;

16. Considérant, en deuxième lieu, qu'en adoptant la disposition contestée, le législateur a entendu éviter que l'attribution de prestations familiales au titre d'enfants entrés en France en méconnaissance des règles du regroupement familial ne prive celles-ci d'effectivité et n'incite un ressortissant étranger à faire venir ses enfants sans que soit vérifiée sa capacité à leur offrir des conditions de vie et de logement décentes, qui sont celles qui prévalent en France, pays d'accueil ; qu'en portant une telle appréciation, le législateur n'a pas opéré, entre les exigences constitutionnelles en cause, une conciliation manifestement déséquilibrée ;

17. Considérant, en troisième lieu, que la différence établie par le législateur entre les enfants entrés en France dans le cadre de la procédure de regroupement familial et ceux qui y sont entrés en méconnaissance de cette procédure est en rapport avec l'objectif qu'il s'est fixé ; que doit être dès lors rejeté le moyen tiré d'une rupture d'égalité ;

18. Considérant, toutefois, 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 ».

Par deux arrêts d'assemblée plénière du 3 juin 2011 (dont celui donnant lieu à la requête n° 76860/11), la Cour de cassation a estimé que les nouveaux articles L. 512-2 et D. 512-2 du code de la sécurité sociale revêtaient un caractère objectif justifié par la nécessité, dans un Etat

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 de la Convention ni ne méconnaissaient les dispositions de l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

Néanmoins, par deux arrêts d'assemblée plénière du 5 avril 2013, la Cour de cassation a jugé que ces textes ne pouvaient s'appliquer lorsque les intéressés étaient ressortissants d'un pays lié à la Communauté européenne (devenue Union européenne) par un accord interdisant toute discrimination fondée sur la nationalité dans le domaine des prestations familiales, à l'instar de la Turquie et de l'Algérie dans les cas d'espèce.

Des autorités administratives telles que la HALDE et la Défenseure des enfants (notamment dans un avis du 9 juin 2004) ont estimé que la distinction réalisée pour l'attribution des prestations familiales était contraire au principe de non-discrimination posé par la Convention.

## GRIEFS

Invoquant les articles 14 de la Convention combiné avec l'article 8, ainsi que l'article 14 combiné à l'article 1 du Protocole 1 s'agissant de la requête n° 76860/11, les requérants se plaignent de ce que le refus de leur accorder les prestations familiales a constitué une discrimination aux dépens des enfants entrés en France en dehors du cadre du regroupement familial.

## QUESTIONS AUX PARTIES

Compte tenu du refus de leur attribuer des prestations familiales dans les circonstances de l'espèce, les requérants ont-ils été victimes d'une discrimination fondée sur l'origine nationale ou la naissance, en violation des dispositions de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8, (ainsi qu'en violation de l'article 14 combiné avec l'article 1 du Protocole 1 s'agissant de la requête n° 76860/11) ?

Le Gouvernement voudra bien préciser à la Cour les modalités éventuelles permettant aux requérants, dans les circonstances de l'espèce, de pallier le non-respect initial de la procédure formelle du regroupement familial en vue de l'obtention des prestations familiales au titre des enfants concernés.