

Actualités Droits-Libertés du 12 avril 2013



CREDOF – Revue des Droits de l'Homme

Centre de Recherches et d'Études sur les Droits Fondamentaux
Université Paris Ouest Nanterre La Défense

PRESTATIONS FAMILIALES AUX ENFANTS ÉTRANGERS (Accords UE-pays tiers, CESDH, CIDE) : Les parents d'enfants algériens et turcs entrés en dehors du regroupement familial ont droit aux prestations familiales

par Lola Isidro

La Cour de cassation, réunie en assemblée plénière, a rendu de nouveaux arrêts sur la question de l'attribution des prestations familiales aux enfants étrangers entrés en France en dehors de la procédure de regroupement familial. C'est la troisième fois que la formation la plus solennelle de la haute juridiction se prononce sur le sujet. Alors qu'en 2004, l'assemblée avait considéré les dispositions du code de la sécurité sociale contraires à la Convention européenne des droits de l'homme, l'année 2011 est marquée par un revirement de jurisprudence. Au travers des arrêts commentés, datés du 5 avril 2013, la Cour de cassation nuance sa position : maintenant que l'exigence d'introduction des enfants par le regroupement familial ne porte pas une atteinte disproportionnée aux articles 8 et 14 de la Conv. EDH, ni ne contrevient à l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant relatif à l'« intérêt supérieur de l'enfant », elle reconnaît néanmoins que cette condition restrictive institue une discrimination directement fondée sur la nationalité en vertu des accords liant l'Union européenne à des pays tiers, en l'occurrence la Turquie et l'Algérie. Limitée à certaines catégories d'étrangers, cette nouvelle jurisprudence rouvre toutefois la voie d'une reconnaissance plus générale du droit aux prestations familiales pour les enfants étrangers.

Lire le texte intégral sur [le site de la Revue des Droits de l'Homme](#)

Pour la seconde fois en moins de deux ans, la Cour de cassation, siégeant **en assemblée plénière**, s'est prononcée sur la question **du droit aux prestations familiales du chef d'enfants étrangers**. En cause, des dispositions du code de la sécurité sociale – les articles [L. 512-2](#) et [D. 512-2](#) – qui subordonnent le droit au versement des prestations familiales aux ressortissants de pays tiers à l'Union européenne à l'entrée régulière des enfants au bénéfice desquels celles-ci sont demandées, et notamment à l'introduction de ceux-ci dans le cadre de la procédure de regroupement familial. Par deux arrêts rendus le 5 avril 2013 (Cass., ass. plén. 5 avril 2013, [Rachid X.](#), n° 11-17520 et [Tékin X.](#), n° 11-18947), la haute juridiction, dans sa formation la plus solennelle, retient que **l'exigence du respect de la procédure de regroupement familial constitue une discrimination directement fondée sur la nationalité à l'égard de deux pères, respectivement de nationalité turque et algérienne, sur le fondement des accords liant l'Union européenne à ces deux pays.**

Ces décisions viennent nuancer la stricte politique jurisprudentielle suivie par la Cour de cassation depuis les trois arrêts rendus en assemblée plénière le 3 juin 2011 en matière de prestations familiales aux enfants étrangers (Cass., ass. plén. 3 juin 2011, [Jean-Michel X.](#), n° 09-69052, *AJDA* 2011. 1920, *D.* 2011. 1625, obs. C. [de la première présidence] ; *ibid.* 1995, obs. P. Bonfils et A. Gouttenoire ; *ibid.* 2012. 390, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot ; *AJ fam.* 2011. 375 ; *Dr. soc.* 2011. 813, avis G. Azibert, *RTD civ.* 2011. 735, obs. P. Remy-Corlay). La Cour n'entend cependant pas constituer ces décisions en revirement de jurisprudence dans la mesure où elle prend soin, dans le corps de l'arrêt ainsi que dans un communiqué, de rappeler sa position de 2011 selon laquelle les dispositions du code de la sécurité sociale, « *qui revêtent un caractère objectif justifié par la nécessité dans un Etat démocratique*

d'exercer un contrôle des conditions d'accueil des enfants, ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit à la vie familiale garanti par les articles 8 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni ne méconnaissent les dispositions de l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant. »

De manière inhabituelle pour la juridiction du Quai de l'Horloge, **les arrêts sont en effet accompagnés d'un communiqué** exposant la solution retenue, favorable en l'espèce aux requérants, mais rappelant également, expressément, la jurisprudence du 3 juin 2011 relativement à l'absence d'incompatibilité, aux yeux de la Cour de cassation, du droit français avec la [Convention européenne des droits de l'homme](#) (Conv. EDH) et la [Convention internationale des droits de l'enfant](#) (CIDE), moyens qu'avaient également soulevé les requérants. Enfin, la Cour de cassation s'attache à souligner dans son communiqué que, si les arrêts ont été rendus sur conclusion contraire du premier avocat général, M. Azibert, ils vont en revanche dans le sens [des observations présentées par le Défenseur des droits](#) (Décision n° MLD-2013-49), venu au soutien du requérant algérien (lire [le communiqué du Défenseur qui s'en félicite](#) ; dans une autre affaire comparable, v. aussi [les observations du Défenseur des droits devant la Cour d'appel de Paris – n° MLD-2013-01](#)).

La reconnaissance du droit aux prestations familiales pour les personnes entrant dans le champ d'application de certains accords liant l'Union européenne à des pays tiers **et, partant, la condamnation d'une discrimination directe fondée sur la nationalité à l'égard de ces étrangers, ne peut qu'être saluée (1°)**. Néanmoins, **en réaffirmant avec fermeté une jurisprudence pourtant à maints égards critiquables** (voir notre étude, « [L'enfant étranger et les prestations familiales : retour sur un usage singulier des sources du droit](#) », in *RDSS*, 2012, n° 6, p. 1123), **les arrêts du 5 avril 2013 ne présentent qu'une portée limitée**, qui n'a peut-être pas vocation, cependant, à durer (2°).

1°/- L'avancée : la reconnaissance sur le fondement des accords UE-pays tiers d'une discrimination directement fondée sur la nationalité

Les deux espèces, objets des arrêts du 5 avril 2013, sont classiques : deux pères, de nationalité algérienne pour l'un et turque pour l'autre, résidents réguliers sur le territoire français, se sont vus refuser par leurs caisses d'allocations familiales le bénéfice des prestations familiales pour leurs enfants nés à l'étranger, au motif que ces derniers ne sont pas entrés en France dans le cadre de la procédure de regroupement familial. De ce fait, les parents sont dans l'impossibilité de produire le certificat médical délivré par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) à l'issue de ladite procédure et exigé par l'article D. 512-2 du code de la sécurité sociale.

Introduite en 1986 (loi du 29 déc. 1986 *relative à la famille*, dite loi *Barzach*), cette condition restrictive a donné lieu à un nombre croissant de refus de versement des prestations familiales dans un contexte de durcissement constant des conditions du regroupement familial. En 2004, l'assemblée plénière de la Cour de cassation avait condamné cette législation restrictive en s'appuyant, dans le prolongement de décisions de la Cour de Strasbourg, sur la combinaison des articles 14 et 8 de la Conv. EDH (Cass, ass. plén. 16 avr. 2004, [Mme X.](#), n° 02-30.157, Bull. 2004 AP n° 8, *D.* 2004. 2614, obs. X. Prétot ; *RDSS* 2004. 964, note I. Daugareilh ; *Rev. crit. DIP* 2005. 47, note P. Klötgen. V. aussi R. de Gouttes, « Vérité et effectivité dans l'accès aux prestations familiales pour les enfants étrangers entrés en France avec leurs parents », in [Rapport annuel 2004 de la Cour de cassation](#), Doc. fr. 2005, p. 69), jurisprudence qu'elle avait par la suite confirmée (Cass., civ. 2^{ème}, 6 déc. 2006, [Mme Amar X.](#), n° 05-12666, Bull. civ. II, n° 342, *D.* 2007. 21 et 2192, obs. A. Gouttenoire et L. Brunet, *Dr. fam.* 2007 n° 74, obs. A. Devers). Mais le législateur était rapidement venu contrecarrer cette jurisprudence lors de l'adoption de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 ([Loi n° 2005-1579 du 19 déc. 2005](#)), validée par le Conseil constitutionnel (décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005, [Loi de financement de la sécurité sociale pour 2006](#)). Malgré un caractère marginal, la modification des conditions d'attribution des prestations familiales amènera l'assemblée plénière à renoncer à sa jurisprudence protectrice, pour des raisons à tout le moins discutables (voir notre étude, préc.). Dans

ses décisions de juin 2011, la Cour de cassation considère ainsi que les conditions d'octroi des prestations familiales aux parents étrangers d'enfants nés hors du territoire français ne sont constitutives ni des discriminations prohibées par la Conv. EDH, ni d'une atteinte à l' « intérêt supérieur de l'enfant » tel que protégé par la Convention internationale des droits de l'enfant.

Les espèces ayant donné lieu aux arrêts du 5 avril 2013 invitaient néanmoins la Cour à mobiliser d'autres normes supranationales, sur lesquelles elle ne s'était pas encore prononcée dans le contentieux de l'attribution des prestations familiales aux enfants entrés en dehors du regroupement. Il s'agit de la décision 3/80 relative à l'application des régimes de sécurité sociale des Etats membres des Communautés européennes aux travailleurs turcs et aux membres de leur famille, adoptée dans le cadre de l'accord entre la CEE et la Turquie, et de l'accord euro-méditerranéen conclu entre l'Union européenne, ses Etats membres, et l'Algérie. Ces deux textes prévoient l'égalité de traitement entre les travailleurs (entendus largement, voir CJCE, 31 janv. 1991, *Kziber*, aff. C-18/90 : « à la fois les travailleurs actifs et ceux qui ont quitté le marché du travail après avoir atteint l'âge requis pour bénéficier d'une pension de vieillesse ou après avoir été victimes de l'un des risques donnant droit à des allocations au titre d'autres branches de la sécurité sociale ») turcs et algériens et les ressortissants de l'Etat membre sur le territoire duquel ils résident légalement (Art. 3 de la décision 3/80 ; Art. 68 de l'accord UE-Algérie).

Comme le rappelle la Cour de cassation dans les arrêts commentés, ces textes, et, partant, la règle d'égalité de traitement qu'ils énoncent, s'appliquent en matière de sécurité sociale, ce qui comprend les prestations familiales. Or, la Cour de justice de l'Union européenne a reconnu un effet direct aux textes en question (pour la décision 3/80 : CJCE, 4 mai 1999, *Sürül*, aff. C-262/96 ; pour l'accord EU-Algérie : not. CJCE, 5 avril 1995, *Krid*, aff. C-103/94 et CJCE, 15 janv. 1998, *Babahenini*, aff. C-113/97). Citant ces arrêts dans ses motifs, la Cour de cassation admet que les ressortissants relevant de ces accords doivent, dès lors qu'ils résident légalement dans l'Etat membre, être traités « de la même manière que les nationaux de l'Etat membre d'accueil, de sorte que la législation de cet Etat membre ne saurait soumettre l'octroi d'une prestation sociale à [de tels ressortissants] à des conditions supplémentaires ou plus rigoureuses par rapport à celles applicables à ses propres ressortissants ». Elle en déduit que les articles L. 512-2, D. 512-1 et D. 512-2 du code de la sécurité sociale « instituent une discrimination directement fondée sur la nationalité. [...] en ce qu'ils soumettent le bénéfice des allocations familiales à la production du certificat médical délivré par l'Office français de l'intégration et de l'immigration à l'issue de la procédure de regroupement familial » (v. pour des précédents dans le contentieux de la cristallisation des pensions des anciens combattants des ex-territoires sous souveraineté française : TA Bordeaux, 8 oct. 2008, *Qessaoui et a.*, AJDA 2009, p. 310, concl. J-M. Bayle, CPDH 16 octobre 2008, dans le prolongement de CJCE 13 juin 2006, *Echouikh*, aff. C-336/05 ; Europe, 2006, comm. 241, note F. Mariatte).

La décision est d'importance puisqu'elle permet de reconnaître aux travailleurs turcs et algériens, en situation régulière sur le territoire français, le bénéfice, de plein droit, des prestations familiales pour leurs enfants, dans les mêmes conditions que pour les nationaux et les ressortissants de l'Union européenne, à savoir la résidence en France des enfants et le fait que ces derniers soient à leur charge (Art. L. 512-1 CSS). En outre, par extension, cette solution est sans aucun doute applicable aux ressortissants étrangers couverts par le même type d'accords. Il s'agit, notamment, des Marocains et des Tunisiens (au titre des accords UE-Maroc et UE-Tunisie). Les personnes entrant dans le champ d'application de la directive 2003/109 relative aux ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, qui prévoit en son article 11-1 d) une règle d'égalité de traitement en matière de protection sociale, devraient également pouvoir bénéficier de cette jurisprudence. Le TASS des Bouches-du-Rhône a récemment posé une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne en ce sens (TASS Bouches-du-Rhône 15 janv. 2013, *Mme Anouthani X.*, n° 20904404).

*

A n'en pas douter, en ce qu'ils rouvrent le cercle des bénéficiaires des prestations familiales sur le territoire français, les arrêts du 5 avril 2013 constituent une avancée. Cependant, cette

extension se révèle réduite aux seules personnes entrant dans le champ d'application de certains accords bilatéraux protecteurs, ce qui crée à leur égard une situation privilégiée. Force est de reconnaître que la portée de ces décisions est donc limitée, ainsi que la Cour de cassation le met en avant dans son communiqué.

*

2°/- Une portée limitée mais pour combien de temps ?

En ce qu'ils ne concernent que les ressortissants étrangers bénéficiaires des accords UE-pays tiers, les arrêts du 5 avril 2013 ne présentent pas une portée générale. A l'évidence, ils répondent par la négative à la question de savoir si la condition supplémentaire d'introduction régulière des enfants au titre desquels les prestations familiales sont demandées, porte atteinte au droit fondamental à la non-discrimination, reconnu en particulier par la Conv. EDH (Art. 14). Le maintien, par la Cour de cassation, de sa position issue des arrêts d'assemblée plénière du 3 juin 2011 n'est du reste pas étonnant. Très récemment, la deuxième chambre civile, dans des arrêts datés du 24 janvier ([pourvoi n° 11-26279](#)) et du 14 mars 2013 ([pourvoi n° 11-26280](#)) avait, pour sa part, cassé, au visa de la Conv. EDH et de la Convention internationale des droits de l'enfant, des décisions de la cour d'appel de Colmar, laquelle avait tenté de « résister » à la jurisprudence de la haute juridiction.

Cependant, en reconnaissant le caractère discriminatoire des dispositions du droit français à l'égard de certains ressortissants de pays tiers, la Cour de cassation n'a-t-elle pas, dans le même temps et nécessairement, ouvert la voie d'une condamnation plus large d'un tel régime discriminatoire ? L'interrogation est permise.

La **persévérance du Défenseur des droits**, dans le prolongement de la HALDE, intervenu en l'espèce au soutien du requérant algérien, incite à penser que « la messe n'est pas dite ». Rarement un sujet aura autant mobilisé l'autorité indépendante qui, en vertu des pouvoirs qui lui sont reconnus, a, d'une part, présenté, depuis 2005, près de 300 observations devant les tribunaux, et, d'autre part, fait des recommandations, dont un [rapport spécial](#) publié au journal officiel ([Délibération n° 2008-179 du 1^{er} sept. 2008](#), *JORF* n° 0256 du 1^{er} nov. 2008, texte n° 71, [CPDH 30 septembre 2008](#) ; sur le rôle de la HALDE dans le contentieux des prestations familiales aux enfants étrangers, voir Anne Du Quellennec, « L'expérience de la HALDE », in [L'enfant étranger et les prestations familiales. La lutte juridique pour le droit aux prestations familiales des enfants entrés hors du regroupement familial. Actes du séminaire de réflexion du 28 mai 2011 et perspectives 2012](#), CATRED, 2012). Une des affaires ayant donné lieu aux arrêts d'assemblée plénière du 3 juin 2011 a été portée devant la Cour européenne des droits de l'homme (affaire *Okitaloshima Okonda Osungu*, n° 76860/11). Dans l'hypothèse où l'affaire serait communiquée à la France, on pourrait imaginer une demande de tierce intervention de la part du Défenseur des droits, dans le prolongement de son action sur ce contentieux depuis de nombreuses années (la question a été évoquée lors d'une [réunion conjointe des trois collèges du DDD](#) en avril 2012, en présence de Jean-Paul Costa. V. pour un précédent [Tierce-intervention écrite en date du 16 août 2011 déposée par le Groupe européen des « Institutions Nationales de promotion et de protection des Droits de l'Homme \(INDH\) »](#) - Cour EDH, 5^e Sect. *Gauer et autres contre France*, Req. n° 61521/08 – [ADL du 1^{er} septembre 2011](#)).

La Cour européenne quant à elle, habituée maintenant à traiter des droits sociaux, et notamment du droit à la protection sociale (CEDH 16 sept. 1996 [Gaygusuz c. Autriche](#) ; CEDH 30 sept. 2003 [Koua Poirrez c. France](#)), **a déjà eu l'occasion de connaître d'affaires portant sur des prestations familiales.** Après avoir reconnu que ces dernières entraient dans le champ d'application de la Conv. EDH, par le biais de l'article 8 protégeant le droit à la protection de la vie familiale (CEDH 27 mars 1998, [Petrovic c. Autriche](#), n° 20458/92), **les juges de Strasbourg ont condamné l'Allemagne** dont la législation distinguait, pour l'octroi des allocations familiales, entre les titulaires d'un permis de séjour permanent ou provisoire et les titulaires de permis de séjours autres (deux arrêts du 25 oct. 2005, [Niedzwiecki c. Allemagne](#), n° 58453/00 et [Okpisz c. Allemagne](#), n° 59140/00, voir [le communiqué de presse](#)). La Cour a considéré que la différence de traitement ne reposait pas sur une

justification objective et raisonnable, la marge d'appréciation laissée à l'Etat en la matière n'étant pas, en outre, de nature à remettre en cause cette conclusion (en ce sens, Cour EDH, 1^e Sect. 28 octobre 2010, [Saidoun c. Grèce](#) et [Fawsie c. Grèce](#), Resp. Req. n° 40083/07 et 40080/07 – [ADL du 29 octobre 2010](#). Voir toutefois, dans certaines circonstances, une inflexion liée au « *statut migratoire* » : Cour EDH, 4^e Sect. 27 septembre 2011, [Bah c. Royaume-Uni](#), Req. n° 56328/07 – [ADL du 28 septembre 2011](#) ; Cour EDH, 4^e Sect. 21 juin 2011, [Ponomaryovi c. Bulgarie](#), Req. n° 5335/05 – [ADL du 22 juin 2011](#)).

Or, dans le cadre de la législation française relative aux prestations familiales, **un certain nombre d'étrangers est exonéré de la condition du respect du regroupement familial**, en fonction, précisément, de leur titre de séjour : il s'agit des réfugiés, apatrides et bénéficiaires de la protection subsidiaire, des titulaires d'un titre de séjour délivré en qualité de scientifique et des titulaires d'un titre de séjour « vie privée et familiale » délivré conformément à [l'article L. 313-11 7° du CESEDA](#) (sous réserve que l'enfant soit entré en même que le parent sur le territoire français) (Art. L. 512-2 CSS). On remarque ainsi que les titulaires d'une carte de résident restent soumis à l'exigence du respect de la procédure de regroupement familial, alors même, de surcroît, qu'ils bénéficient d'un titre de séjour plus stable. En outre, la législation française conduit à des situations de discrimination au sein d'une même famille lorsque tous les enfants n'ouvrent pas droit aux prestations familiales, car certains sont nés à l'étranger, et ne remplissent pas les conditions d'entrée régulière en France, tandis que d'autres sont nés sur le sol français – la situation devenant absurde lorsque la naissance à l'étranger est intervenue lors d'un séjour temporaire hors de France, à l'occasion de vacances par exemple.

Il reste que, depuis 2011, et comme elle le rappelle dans ses arrêts du 5 avril 2013, la Cour de cassation considère que les dispositions du code de la sécurité sociale « *ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit à la vie familiale garanti par les articles 8 et 14* » de la Conv. EDH. On notera toutefois que si l'article 14 est mentionné, la notion de discrimination n'apparaît pas dans les termes du raisonnement (il en est de même dans l'arrêt de 2011). La Cour de cassation semble se concentrer sur le droit à la protection de la vie familiale dont il a été reconnu que le regroupement familial était un démembrement (Conseil d'Etat 8 déc. 1978, *GISTI*, GAJA n° 87). L'exigence tenant au respect de la procédure de regroupement familial serait donc, dans l'esprit des juges, dans l'intérêt des demandeurs aux prestations, et en particulier dans celui des enfants (sur l'instrumentalisation de la notion d' « intérêt de l'enfant », voir notre étude, préc., p. 1134 s.).

*
* *

Long est le chemin vers la reconnaissance du droit aux prestations familiales pour les parents d'enfants étrangers. Les arrêts rendus par l'assemblée plénière le 5 avril 2013 constituent une avancée. A l'issue de cette jurisprudence, l'identification d'une discrimination fondée **directement** sur la nationalité ne bénéficie toutefois qu'à certaines catégories d'étrangers relevant d'accords d'association. La Cour de cassation a reviré de jurisprudence en 2011, date avant laquelle elle développait une jurisprudence favorable aux étrangers en matière de prestations familiales. Revenir sur un revirement est, à n'en pas douter, un mouvement difficile à opérer. Une telle initiative serait pourtant conforme aux engagements internationaux de la France et de nature à garantir, d'une part, les droits fondamentaux tels que protégés par la Conv. EDH et, d'autre part, l'intérêt de nombre d'enfants étrangers pour le moment privés de prestations familiales.

Cass., ass. plén. 5 avril 2013, [Rachid X.](#), n° 11-17520 et [Tékin X.](#), n° 11-18947

Pour citer ce document :

Lola Isidro, « [Les parents d'enfants algériens et turcs entrés en dehors du regroupement familial ont droit aux prestations familiales](#) » [PDF] in [Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF](#), 12 avril 2013.

[Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » \(ADL\) du CREDOF \(pour s'y abonner\) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme \(RevDH\) – Contact](#)