



INFORMATION relative au rapport du conseiller rapporteur

Le présent rapport a été établi par un magistrat de la Cour de cassation, désigné conseiller rapporteur, en vue d'instruire une affaire (le « pourvoi en cassation ») soumise à la Cour de cassation. Au vu de ce rapport et des autres documents de la procédure, et après en avoir délibéré dans une formation de jugement comportant plusieurs juges, la Cour de cassation a tranché l'affaire par un arrêt, également diffusé sur Judilibre. Ce rapport est un document de travail préparatoire établi, d'abord, à l'intention des magistrats du siège de la Cour appelés à trancher l'affaire. Ces magistrats sont des spécialistes de la question de droit examinée dans le rapport, qui n'a dès lors pas vocation à faire une présentation doctrinale de l'état du droit, mais à procéder à l'analyse de la procédure, des éléments de droit pertinents et des éventuels enjeux juridiques de l'affaire. Conformément au principe du contradictoire, ce document est également communiqué aux parties ou à leurs avocats, ainsi qu'à l'avocat général. Enfin, ce rapport fournit une analyse à l'issue de laquelle le conseiller rapporteur ne donne pas son avis, lequel est soumis au secret du délibéré. Le rapport est donc toujours complété par deux autres documents établis par le rapporteur à l'intention des autres magistrats de la formation de jugement : une note d'avis et le ou les projets d'arrêts qu'il a préparés. Ces documents ne sont pas accessibles sur Judilibre.

N° A2314835	
Décision attaquée : 17 février 2023 de la cour d'appel de Paris	

M. [R] [Y] C/ la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) du Val de Marne	
rapporteur : Bénédicte Lerbret	RAPPORT

avec proposition de rejet non spécialement motivé de la quatrième branche du premier moyen ainsi que du second moyen du pourvoi (article 1014 cpc).

- décision attaquée du 17 février 2023, - déclaration de pourvoi du 19 avril 2023,

- mémoire ampliatif déposé pour M. [Y] le 21 août 2023, sollicitant la condamnation de la caisse primaire d'assurance maladie du Val-de-Marne à lui payer la somme de 3 500 euros sur le fondement de l'article 700 du code de procédure civile,

- conclusions banales en défense déposé le 19 octobre 2023 pour la caisse primaire d'assurance maladie du Val-de- Marne, sollicitant la condamnation du demandeur au pourvoi à lui verser la somme de 3 500 euros sur le fondement de l'article 700 du code de procédure civile,

- mémoire en défense complémentaire déposé le 7 mars 2024 pour la caisse primaire d'assurance maladie du Val-de- Marne , maintenant la demande d'article 700.

La procédure paraît régulière.

1 - Rappel des faits et de la procédure

M. [Y] (l'assuré), de nationalité béninoise, a sollicité de la caisse primaire d'assurance maladie du Val-de-Marne (la caisse) le rattachement rétroactif de son épouse Mme [J] [T], à son numéro de sécurité sociale en qualité d'ayant droit à compter du 6 juin 2013, ainsi que la prise en charge, au titre de l'assurance maternité, des frais médicaux engagés par celle-ci du 6 au 11 juin 2013.

La caisse lui ayant opposé un refus, il a, après vaine saisine de la commission de recours amiable, porté le litige devant le tribunal des affaires de sécurité sociale de Créteil, lequel par un jugement du 11 décembre 2014 l'a déclaré irrecevable en ses demandes.

Par un arrêt infirmatif du 26 octobre 2018, la cour d'appel de Paris l'a déclaré recevable en son action, mais mal fondé en celle-ci et l'a débouté de ses demandes.

Par un arrêt du 9 juillet 2020 (2^e Civ., 9 juillet 2020, pourvoi n° 19-10.120), la Cour de cassation a cassé et annulé l'arrêt, sauf en ce qu'il déclare recevable l'action engagée par l'assuré.

Pour se déterminer ainsi, la Cour de cassation, a retenu, au visa des articles L. 115-6, L. 161-25-2, D.115-1 et D. 161-15 du code de la sécurité sociale, les trois derniers alors en vigueur, que pour débouter l'assuré de ses demandes, l'arrêt a fait application des dispositions des articles L. 115-6 et D. 115-1 du code de la sécurité sociale, applicables aux ressortissants étrangers sollicitant leur affiliation en qualité d'assurés à un régime obligatoire de sécurité sociale, alors que l'assuré sollicitait le rattachement de son épouse, en qualité d'ayant droit, à son régime de sécurité sociale, ainsi que la prise en charge, au titre de l'assurance maternité, des frais médicaux exposés par celle-ci.

Statuant sur renvoi, la cour d'appel de Paris a, par un arrêt du 17 février 2023 :

- déclaré irrecevable comme nouvelle en cause d'appel la demande en dommages-intérêts présentée par l'assuré,

- débouté l'assuré de sa demande de rattachement rétroactif de son épouse à son numéro de sécurité sociale en sa qualité d'ayant-droit et de sa demande en condamnation de la caisse à lui payer la somme de 6 431,65 euros,

- condamné l'assuré aux dépens d'appel et à payer à la caisse une somme de 1 000 euros au titre de l'article 700 du code de procédure civile.

2 - Analyse succincte des moyens

Dans un **premier moyen** articulé en quatre branches, l'assuré fait grief à l'arrêt de sa demande de rattachement rétroactif de son épouse à son numéro de sécurité sociale en sa qualité d'ayant droit et de sa demande en condamnation de la caisse à lui payer la somme de 6 431,65 euros, alors :

« 1°/ que selon l'article 1.2 de la Convention générale du 6 novembre 1979 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire du Bénin sur la sécurité sociale signée à [Localité 1] le 6 novembre 1979, « les ressortissants béninois exerçant en France une activité salariée ou assimilée sont soumis aux législations de sécurité sociale énumérées à l'article 2, applicables en France, et en bénéficient, ainsi que leurs ayants droit résidant en France, dans les mêmes conditions que les ressortissants français » ; que, selon l'article 2 de cette convention, « les législations auxquelles s'applique la présente Convention sont, en France a – la législation fixant l'organisation de la sécurité sociale, b – les législations des assurances sociales applicables aux salariés des professions non agricoles... d – la législation relative aux prestations familiales » ; que, pour débouter l'assuré social de ses demandes de rattachement rétroactif de l'épouse à son numéro de sécurité sociale en sa qualité d'ayant droit à la date du 3 juin 2013 et de condamnation de la caisse à lui payer la somme correspondant aux frais médicaux engagés par celle-ci du 6 au 11 juin 2013, la cour d'appel a retenu « S'agissant de l'application des dispositions des articles L. 161-25-2 et D. 161-15 susvisés au regard des conventions bilatérales de sécurité sociale dont l'objet principal est de coordonner les législations de sécurité sociale des États signataires, il y a lieu d'articuler, en fonction de leur objet respectif, les stipulations de ces conventions avec celles conclues les cas échéant entre les mêmes États, relatives à la circulation et au séjour de leurs ressortissants, lesquelles, conclues par les mêmes parties, ont la même portée dans l'ordre juridique interne conformément à l'article 55 de la Constitution. Il résulte de la combinaison des dispositions et stipulations portées aux articles L. 161-25-2 et D. 161-15 du code de la sécurité sociale applicables, 8 de la Convention entre la République française et la République du Bénin relative à la circulation et au séjour des personnes signée le 21 décembre 1992, publiée par le décret n°94-971 du 3 novembre 1994, et 1 et 2 de la convention générale du 6 novembre 1979 de sécurité sociale entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République populaire du Bénin, publiée par le décret n°81-832 du 4 septembre 1981, que le travailleur salarié ou assimilé de nationalité béninoise doit justifier, par la production des documents mentionnés à l'article D. 161-15 susvisé, de la régularité de la situation en France de son ayant droit de nationalité étrangère majeur, pour pouvoir prétendre au bénéfice pour cet ayant-droit des prestations d'assurances maladie, maternité et décès et de son rattachement. Ainsi, l'accord bilatéral de sécurité sociale conclu entre la France et le Bénin qui établit une égalité de traitement entre les ressortissants français et béninois ne dispense pas un ressortissant béninois de justifier préalablement de la régularité de la situation en France de son ayant droit de nationalité étrangère majeur pour obtenir des prestations d'assurances maladie, maternité et décès pour cet ayant-droit ainsi que son rattachement, et ce en application de la convention bilatérale de circulation de 1992. Les dispositions combinées des articles L. 161-25-2 et D. 161-15 du code de la sécurité sociale ne sauraient donc être écartées par référence aux stipulations de la convention du 6 novembre 1979 [...] invoquées par l'assuré » ; qu'en statuant ainsi, cependant que la Convention du 6 novembre 1979 ne subordonnait aucunement la mise en oeuvre du principe de non-discrimination qu'elle posait à la régularité de la situation en France de l'ayant droit de nationalité étrangère majeur, la cour d'appel a violé les articles 1.2 et 2 de la Convention générale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire du Bénin sur la sécurité sociale signée à [Localité 1] le 6 novembre 1979, le décret n° 81-832 du 4 septembre 1981 portant publication de la Convention générale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire du Bénin sur la sécurité sociale signée à [Localité 1] le 6 novembre 1979 et l'article 55 de la Constitution du 4 octobre 1958 et, par fausse application, les articles L. 161-25-2, dans sa rédaction issue de la loi n° 93-1027 du

24 août 1993, et D. 161-15, dans sa rédaction issue du décret n° 2006-234 du 27 février 2006, du code de la sécurité sociale ;

2°/ que les conditions et le champ d'application d'une convention internationale s'apprécient au regard de ses seules stipulations et ne sont pas définis par une autre convention, à moins que cela soit prévu expressément dans l'une ou l'autre de ces conventions ; que selon l'article 1.2 de la Convention générale du 6 novembre 1979 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire du Bénin sur la sécurité sociale signée à [Localité 1] le 6 novembre 1979, « *les ressortissants béninois exerçant en France une activité salariée ou assimilée sont soumis aux législations de sécurité sociale énumérées à l'article 2, applicables en France, et en bénéficient, ainsi que leurs ayants droit résidant en France, dans les mêmes conditions que les ressortissants français* » ; que, selon l'article 2 de cette convention, « *les législations auxquelles s'applique la présente Convention sont, en France a – la législation fixant l'organisation de la sécurité sociale, b – les législations des assurances sociales applicables aux salariés des professions non agricoles... d – la législation relative aux prestations familiales* » ; que ces stipulations sont d'effet direct et leur application en droit interne n'est subordonnée au respect d'aucune autre convention internationale ultérieure ; que, pour débouter l'assuré social de ses demandes de rattachement rétroactif de l'épouse à son numéro de sécurité sociale en sa qualité d'ayant droit à la date du 3 juin 2013 et de condamnation de la caisse à lui payer la somme correspondant aux frais médicaux engagés par celle-ci du 6 au 11 juin 2013, la cour d'appel a retenu « *S'agissant de l'application des dispositions des articles L. 161-25-2 et D. 161-15 susvisés au regard des conventions bilatérales de sécurité sociale dont l'objet principal est de coordonner les législations de sécurité sociale des États signataires, il y a lieu d'articuler, en fonction de leur objet respectif, les stipulations de ces conventions avec celles conclues les cas échéant entre les mêmes États, relatives à la circulation et au séjour de leurs ressortissants, lesquelles, conclues par les mêmes parties, ont la même portée dans l'ordre juridique interne conformément à l'article 55 de la Constitution. Il résulte de la combinaison des dispositions et stipulations portées aux articles L. 161-25-2 et D. 161-15 du code de la sécurité sociale applicables, 8 de la Convention entre la République française et la République du Bénin relative à la circulation et au séjour des personnes signée le 21 décembre 1992, publiée par le décret n°94-971 du 3 novembre 1994, et 1 et 2 de la convention générale du 6 novembre 1979 de sécurité sociale entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République populaire du Bénin, publiée par le décret n°81-832 du 4 septembre 1981, que le travailleur salarié ou assimilé de nationalité béninoise doit justifier, par la production des documents mentionnés à l'article D. 161-15 susvisé, de la régularité de la situation en France de son ayant droit de nationalité étrangère majeur, pour pouvoir prétendre au bénéfice pour cet ayant-droit des prestations d'assurances maladie, maternité et décès et de son rattachement. Ainsi, l'accord bilatéral de sécurité sociale conclu entre la France et le Bénin qui établit une égalité de traitement entre les ressortissants français et béninois ne dispense pas un ressortissant béninois de justifier préalablement de la régularité de la situation en France de son ayant droit de nationalité étrangère majeur pour obtenir des prestations d'assurances maladie, maternité et décès pour cet ayant-droit ainsi que son rattachement, et ce en application de la convention bilatérale de circulation de 1992. Les dispositions combinées des articles L. 161-25-2 et D. 161-15 du code de la sécurité sociale ne sauraient donc être écartées par référence aux stipulations de la convention du 6 novembre 1979 [...] invoquées par l'assuré* » ; qu'ainsi, en considérant que, sur le fondement de l'article 8 de la convention du 21 décembre 1992, le bénéfice des prestations visées par la convention du 6 novembre 1979 était subordonné au respect des prescriptions des articles L. 161-25-2 et D. 161-15 du code de la sécurité sociale, cependant que la convention du 6 novembre 1979 ne subordonnait aucunement la mise en oeuvre du principe de non-discrimination qu'elle posait à la régularité de la situation en France de l'ayant droit de nationalité étrangère majeur, la cour d'appel a violé les articles 1.2 et 2 de la Convention générale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire du Bénin sur la sécurité sociale signée à [Localité 1] le 6 novembre

1979, le décret n° 81-832 du 4 septembre 1981 portant publication de la Convention générale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire du Bénin sur la sécurité sociale signée à [Localité 1] le 6 novembre 1979, et l'article 55 de la Constitution du 4 octobre 1958 et, par fausse application, l'article 8 de la Convention relative à la circulation et au séjour des personnes entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Bénin, signée à [Localité 1] le 21 décembre 1992 et les articles L. 161-25-2, dans sa rédaction issue de la loi n° 93-1027 du 24 août 1993, et D. 161-15, dans sa rédaction issue du décret n° 2006-234 du 27 février 2006, du code de la sécurité sociale ;

3° / que les conditions et le champ d'application d'une convention internationale s'apprécient au regard de ses seules stipulations et ne sont pas définis par une autre convention, à moins que cela soit prévu expressément dans l'une ou l'autre de ces conventions ; que selon l'article 8 de la Convention relative à la circulation et au séjour des personnes entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Bénin, signée à [Localité 1] le 21 décembre 1992, « *les membres de la famille d'un ressortissant de l'un des États contractants peuvent être autorisés à rejoindre le conjoint régulièrement établi sur le territoire de l'autre État dans le cadre de la législation en vigueur dans l'Etat d'accueil en matière de regroupement familial – ils reçoivent un titre de séjour de même nature que celui du conjoint qu'ils rejoignent dans le cadre de la législation de l'Etat d'accueil* » ; que selon l'article 16 de la même convention, « *la présente convention abroge et remplace la convention franco-béninoise du 27 février 1975 sur la circulation des personnes* » ; que cette convention internationale n'a pas pour champ matériel le droit de la sécurité sociale ; qu'en considérant pourtant que, sur le fondement de l'article 8 de la convention du 21 décembre 1992, le bénéfice du principe de non-discrimination visé par la convention du 6 novembre 1979 était subordonné au respect des prescriptions des articles L. 161-25-2 et D. 161-15 du code de la sécurité sociale, la cour d'appel a violé les articles 1.2 et 2 de la Convention générale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire du Bénin sur la sécurité sociale signée à [Localité 1] le 6 novembre 1979, le décret n° 81-832 du 4 septembre 1981 portant publication de la Convention générale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire du Bénin sur la sécurité sociale signée à [Localité 1] le 6 novembre 1979 et l'article 55 de la Constitution du 4 octobre 1958 et, par fausse application, l'article 8 de la Convention relative à la circulation et au séjour des personnes entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Bénin, signée à [Localité 1] le 21 décembre 1992 et les articles L. 161-25-2, dans sa rédaction issue de la loi n° 93-1027 du 24 août 1993, et D. 161-15, dans sa rédaction issue du décret n° 2006-234 du 27 février 2006, du code de la sécurité sociale ;

4° / que l'article 13 « Migration » de l'accord ACP du 23 juin 2000, stipule que « *2. Les parties sont d'accord pour considérer qu'un partenariat implique à l'égard des migrations, un traitement équitable des ressortissants des pays tiers résidant légalement sur leurs territoires, une politique d'intégration ayant pour ambition de leur offrir des droits et obligations comparables à ceux de leurs citoyens, à favoriser la non-discrimination dans la vie économique, sociale et culturelle* » ; que ce texte pose un principe de non-discrimination qui concerne notamment l'attribution des prestations sociales ; qu'en énonçant pourtant, à propos de l'accord ACP, que « *les termes de cet accord ne comportent d'obligation claire et précise qu'en matière de conditions de travail, de rémunération et de licenciement des travailleurs ressortissants, ses stipulations n'étendant pas ses effets à l'attribution des prestations sociales, le point 2 ne visant que des considérations programmatiques générales en matière de vie notamment sociale, insusceptibles par elles-mêmes d'effet direct* », la cour d'appel a violé l'article 13 de l'accord de Partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du

Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à [Localité 1] le 23 juin 2000. »

Dans un **second moyen** articulé en deux branches, l'assuré fait grief à l'arrêt de déclarer irrecevable comme nouvelle en cause d'appel sa demande en dommages-intérêts, alors :

« 1° / qu'à peine d'irrecevabilité relevée d'office, les parties ne peuvent soumettre à la cour de nouvelles prétentions si ce n'est pour opposer compensation, faire écarter les prétentions adverses ou faire juger les questions nées de l'intervention d'un tiers, ou de la survenance ou de la révélation d'un fait ; que les prétentions ne sont pas nouvelles dès lors qu'elles tendent aux mêmes fins que celles soumises au premier juge, même si leur fondement juridique est différent ; qu'en déclarant irrecevable comme nouvelle en cause d'appel la demande en dommages-intérêts présentée par l'assuré, cependant que celle-ci tendait à réparer le préjudice causé à l'assuré par le refus de la caisse primaire d'assurance maladie de procéder au rattachement rétroactif de l'épouse à son numéro de sécurité sociale en sa qualité d'ayant droit à la date du 3 juin 2013, de sorte que cette demande d'indemnisation poursuivait la même fin que la demande de condamnation de la caisse primaire d'assurance maladie, déjà formulée en première instance, à lui restituer les sommes qu'il avait dû verser en conséquence du refus de rattachement rétroactif de l'épouse à son numéro de sécurité sociale en sa qualité d'ayant droit à la date du 3 juin 2013, la cour d'appel a violé les articles 564 et 565 du code de procédure civile ;

2° / que les parties ne peuvent ajouter aux prétentions soumises au premier juge que les demandes qui en sont l'accessoire, la conséquence ou le complément nécessaire ; qu'en déclarant irrecevable comme nouvelle en cause d'appel la demande en dommages-intérêts présentée par l'assuré, cependant que celle-ci tendait à réparer le préjudice causé à l'assuré par le refus de la caisse primaire d'assurance maladie de procéder au rattachement rétroactif de l'épouse à son numéro de sécurité sociale en sa qualité d'ayant droit à la date du 3 juin 2013, de sorte que cette demande d'indemnisation était l'accessoire, la conséquence, à tout le moins, le complément nécessaire de la demande de condamnation de la caisse primaire d'assurance maladie, déjà formulée en première instance, à lui restituer les sommes qu'il avait dû verser en conséquence du refus de rattachement rétroactif de l'épouse à son numéro de sécurité sociale en sa qualité d'ayant droit à la date du 3 juin 2013, la cour d'appel a violé l'article 566 du code de procédure civile. »

3 - Sur la quatrième branche du premier moyen et sur le second moyen : proposition de rejet non spécialement motivé

- Sur la quatrième branche du premier moyen :

La quatrième branche du premier moyen soutient que l'article 13 de l'accord ACP pose un principe de non-discrimination qui concerne notamment l'attribution des prestations sociales.

*

L'article 13 de l'accord de Partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, intitulé « Migrations », énonce :

« 1. La question des migrations fait l'objet d'un dialogue approfondi dans le cadre du partenariat ACP-UE.

Les parties réaffirment leurs obligations et leurs engagements existant en droit international pour assurer le respect des droits de l'homme et l'élimination de toutes les formes de discrimination fondées notamment sur l'origine, le sexe, la race, la langue et la religion.

2. Les parties sont d'accord pour considérer qu'un partenariat implique, à l'égard des migrations, un traitement équitable des ressortissants des pays tiers résidant légalement sur leurs territoires, une politique d'intégration ayant pour ambition de leur offrir des droits et obligations comparables à ceux de leurs citoyens, à favoriser la non-discrimination dans la vie économique, sociale et culturelle et à mettre en place des mesures de lutte contre le racisme et la xénophobie.

3. Chaque État membre accorde aux travailleurs ressortissant d'un pays ACP exerçant légalement une activité sur son territoire, un traitement caractérisé par l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité par rapport à ses propres ressortissants, en ce qui concerne les conditions de travail, de rémunération et de licenciement. Chaque État ACP accorde, en outre, à cet égard un traitement non-discriminatoire comparable aux travailleurs ressortissants des États membres. »

Cette disposition édicte, en son troisième paragraphe, un principe de non-discrimination fondé sur la nationalité « en ce qui concerne les conditions de travail, de rémunération et de licenciement ». En revanche, cet accord de partenariat ne traite pas de la sécurité sociale.

S'agissant du deuxième paragraphe, il implique une coopération entre les Etats dans la vie sociale, mais n'impose aucune égalité de traitement entre les ressortissants des Communautés européennes et les ressortissants du Bénin résidant régulièrement dans l'un des États membres en matière de sécurité sociale.

Le grief n'est, dès lors, pas fondé.

Il est en conséquence proposé un rejet non spécialement motivé de ce grief.

- sur le second moyen :

Le second moyen soutient que la demande en dommages-intérêts poursuivait la même fin que la demande de condamnation de la caisse, ou en était l'accessoire, la conséquence, à tout le moins, le complément nécessaire.

*

Aux termes de l'article 564 du code de procédure civile, à peine d'irrecevabilité relevée d'office, les parties ne peuvent soumettre à la cour d'appel de nouvelles prétentions.

Aux termes de l'article 565 du même code, les prétentions ne sont pas nouvelles dès lors qu'elles tendent aux mêmes fins que celles soumises au premier juge, même si leur fondement juridique est différent.

Aux termes de l'article 566 de ce code, les parties ne peuvent ajouter aux prétentions soumises au premier juge que les demandes qui en sont l'accessoire, la conséquence ou le complément nécessaire.

La demande d'indemnisation fondée sur la faute de la caisse ne tend pas aux mêmes fins que la demande de versement de prestations familiales et n'en est ni l'accessoire, ni la conséquence ou le complément nécessaire (**2^e Civ., 9 janvier 2025, pourvoi n° 22-23.088**).

Au cas d'espèce, l'arrêt a exactement décidé que la demande de condamnation à dommages et intérêts formulée par l'assuré à l'encontre de la caisse, d'une nature différente de l'action tendant à obtenir les prestations demandées, ne tend pas aux mêmes fins que la demande de condamnation de la caisse en paiement des frais d'hospitalisation de son épouse et qu'elle n'en est ni l'accessoire, la conséquence ou le complément, de sorte que, présentée pour la première fois à hauteur d'appel, cette demande est irrecevable.

Le moyen n'est, dès lors, pas fondé.

Il est en conséquence proposé un rejet non spécialement motivé de ce moyen.

3 bis- Identification du ou des points de droit faisant difficulté à juger

Conditions de prise en charge au titre de l'assurance maternité, en qualité d'ayant droit, des frais médicaux engagés par une ressortissante béninoise - incidence de l'arrêt rendu le 19 décembre 2024 par le CJUE (aff. C-664/23, Caisse d'Allocations Familiales des Hauts-de-Seine c/ TX) .

4 - Discussion citant les références de jurisprudence et de doctrine

Il ressort de l'arrêt attaqué et des productions, que l'assuré, ressortissant béninois, séjournait régulièrement en France lorsque son épouse, également de nationalité béninoise, a donné naissance, en France, à leur second enfant, et a engagé des frais médicaux à cette occasion, du 6 au 11 juin 2013.

L'assuré a demandé le « rattachement rétroactif de son épouse sur son numéro de sécurité sociale », ainsi que la prise en charge, au titre de l'assurance maternité, des frais médicaux engagés du 6 au 11 juin 2013.

En effet, il sera rappelé que compte tenu des champs d'intervention spécifiques des assurances maladie et maternité du régime général, leur intervention respective à l'occasion de la grossesse a été précisée par le législateur et le pouvoir réglementaire.

Ainsi, l'article L. 330-1, 1^o, du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction alors applicable indique que l'assurance maternité couvre les frais visés à l'article L. 331-2 du même code, à savoir « *l'ensemble des frais médicaux, pharmaceutiques, d'analyse et d'examen de laboratoires, d'appareils et d'hospitalisation relatifs ou non à la grossesse, à l'accouchement et à ses suites, intervenant au cours d'une période définie par décret (...)* ».

L'article D. 331 du même code, alors applicable, indique que ces frais sont pris en charge par l'assurance maternité lorsqu'ils interviennent au cours des quatre mois avant la date présumée de l'accouchement, et jusqu'au 12^e jour après l'accouchement.

Il sera également précisé que la jurisprudence reconnaît la qualité d'ayant droit au conjoint d'un assuré, à compter du jour du mariage (**2^e Civ., 10 juin 2003, pourvoi n° 01-21.273**, publié).

4.1. Cadre juridique

1- Aux termes de l'**article L. 161-25-2 du code de la sécurité sociale**, dans sa rédaction issue de la loi n°93-1027 du 24 août 1993, alors en vigueur, « *Les ayants droit de nationalité étrangère majeurs d'un assuré bénéficient des prestations d'assurances maladie, maternité et décès s'ils sont en situation régulière au regard de la législation sur le séjour des étrangers en France.* »

Un décret fixe la liste des titres et documents attestant la régularité de leur résidence en France . »
[1](#)

L'article D. 161-15 du même code, dans sa rédaction issue du décret n°2006-234 du 27 février 2006, applicable au litige, alors en vigueur, énonce :

« Les titres de séjour mentionnés à l'article L. 161-25-2 sont les suivants :

1° Carte de résident ;

2° Carte de séjour temporaire ;

3° Certificat de résidence de ressortissant algérien ;

4° Récépissé de demande de renouvellement de l'un des titres mentionnés ci-dessus ;

5° Récépissé de première demande de titre de séjour accompagné soit du certificat de contrôle médical délivré par l'Office des migrations internationales au titre du regroupement familial, soit d'un acte d'état civil attestant la qualité de membre de la famille d'une personne de nationalité française ;

6° Récépissé de demande de titre de séjour valant autorisation de séjour d'une durée de trois mois renouvelable portant la mention :

"reconnu réfugié" ;

7° Récépissé de demande de titre de séjour portant la mention :

"étranger admis au titre de l'asile" d'une durée de validité de six mois, renouvelable ;

8° Autorisation provisoire de séjour ;

9° Paragraphe supprimé

10° Le passeport monégasque revêtu d'une mention du consul général de France à Monaco valant autorisation de séjour. »

Dans un arrêt ancien, les dispositions de l'article L. 161-25-2 ont été reconnues conformes aux articles 8 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi qu'à l'article 1 de son protocole n° 1 :

- **Soc., 19 décembre 2002, pourvoi n° 00-22.085**, publié :

« L'article L. 332-3 du Code de la sécurité sociale subordonne en principe la prise en charge des assurés et de leurs ayants droit, sans distinction de nationalité, à la condition que les soins soient dispensés en France et le bénéfice des prestations d'assurance maladie est en outre soumis, s'agissant des ayants droit majeurs de nationalité étrangère, à une exigence de régularité de leur présence sur le territoire national. Une telle disposition revêt un caractère objectif dès lors qu'un refus d'entrée sur le territoire ne peut, en vertu de l'article 3 § 2 du Protocole n° 4, être opposé par

un Etat à ses propres ressortissants, qu'elle est justifiée par la nécessité pour un Etat démocratique d'exercer un contrôle à l'entrée sur son territoire et qu'enfin, l'ouverture des droits sociaux pour le conjoint de l'assuré n'est subordonnée qu'à la production d'un récépissé de demande de titre de séjour et non à une autorisation administrative. » ²

Et la Cour de cassation a jugé que la liste des titres de séjour énumérés à l'article D. 161-15 précité était limitative (**Soc., 11 juillet 2002, pourvoi n° 01-20.536**).

2- L'application de ces articles peut néanmoins être écartée en présence d'une norme supérieure, telle que celle du droit communautaire ou d'une norme internationale, conformément à l'article 55 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Ainsi, en matière d'allocations familiales, la Cour de cassation juge que tel est le cas, par exemple, en présence d'un accord d'association ou d'une convention bilatérale comportant une clause d'égalité de traitement ou de non-discrimination :

- **Ass. plén., 5 avril 2013, pourvoi n° 11-18.947** , publié (accord d'association conclue entre la communauté européenne et la Turquie) ;

- **Ass. plén., 5 avril 2013, pourvoi n° 11-17.520** , publié (accord d'association conclue entre la communauté européenne et la République algérienne démocratique et populaire :

« Il se déduit de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que, en application de l'article 68 de l'accord euro-méditerranéen du 22 avril 2002 établissant une association entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République Algérienne démocratique et populaire, d'autre part, d'effet direct, applicable aux prestations familiales en vertu des paragraphes 1 et 3, l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité dans le domaine d'application de l'accord implique qu'un ressortissant algérien résidant légalement dans un Etat membre soit traité 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 un tel ressortissant algérien à des conditions supplémentaires ou plus rigoureuses par rapport à celles applicables à ses propres ressortissants.

Dans ce cas, l'application des articles L. 512-2, D. 512-1 et D. 512-2 du code de la sécurité sociale qui, 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, instituent une discrimination directement fondée sur la nationalité, doit être écartée. »

- **2^e Civ., 11 juillet 2019, pourvoi n° 18-19.158** , publié (Convention générale sur la sécurité sociale conclue entre la France et la Yougoslavie),

- **2^e Civ., 24 septembre 2020, pourvoi n° 19-15.524** , publié (accord de sécurité sociale conclu entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique) :

« Il résulte de ces stipulations, qui l'emportent, en vertu de l'article 55 de la Constitution, sur les articles L. 512-2 et D. 512-2 du code de la sécurité sociale, qu'un ressortissant des Etats-Unis d'Amérique résidant régulièrement sur le territoire français avec ses enfants peut prétendre, pour ceux-ci, au bénéfice des prestations familiales dans les mêmes conditions qu'un ressortissant français. » (extrait du sommaire)

Toutefois, si l'accord de coopération ne comprend pas de clause d'égalité de traitement en matière de sécurité sociale, il ne peut écarter les dispositions restrictives des articles

L.512-1, L.512-2 et D.512-2 du code de la sécurité sociale :

- **2^e Civ., 11 octobre 2018, pourvoi n° 17-22.398** , publié (accord de partenariat et de coopération conclu entre les Communautés européennes et la Fédération de Russie) ,

- **2^e Civ., 23 juin 2022, pourvoi n° 20-23.213** (accord de partenariat et de coopération conclu entre les Communautés européennes et la République d'Arménie) .

3- En revanche, certaines solutions de notre chambre procèdent d'une articulation de deux conventions bilatérales, ayant la même portée dans l'ordre juridique interne conformément à l'article 55 de la Constitution .

Dans cette hypothèse, la Cour de cassation juge qu'en présence de deux conventions bilatérales, tels un accord de sécurité sociale et un accord relatif à la circulation des personnes, lequel peut prévoir des dispositions spécifiques en matière d'entrée sur le territoire et notamment de regroupement familial, que la production des documents mentionnés à l'article D. 512-2, justifiant de la régularité de la situation de l'enfant qui a été autorisé à rejoindre le travailleur étranger en France, est exigée :

- **2^e Civ., 3 novembre 2016, pourvoi n° 15-21.204** , publié, pour la Côte d'Ivoire :

« Il résulte de la combinaison de l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale, de l'article 8 de la Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Côte d'Ivoire relative à la circulation et au séjour des personnes et de l'article 35, § 1, de la convention de sécurité sociale du 16 janvier 1985 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Côte d'Ivoire en matière de sécurité sociale que le travailleur salarié ou assimilé de nationalité ivoirienne doit justifier de la régularité de la situation de l'enfant qui a été autorisé à le rejoindre en France, par la production du 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. »

- Voir aussi :

- **2^e Civ., 21 décembre 2017, pourvoi n° 16-25.864** , également pour la Côte d'Ivoire,

- **2^e Civ., 25 janvier 2018, pourvoi n° 17-11.436** , publié et **2^e Civ., 24 juin 2021, pourvoi n° 20-11.089** , pour les ressortissants du Cameroun.

Pour les ressortissants du Bénin, il existe entre la République française et la République du Bénin deux textes distincts :

- la Convention générale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire du Bénin sur la **sécurité sociale** signée à [Localité 1] le **6 novembre 1979** , publiée par le décret n° 81-832 du 4 septembre 1981, convention assortie de cinq protocoles et de trois arrangements administratifs ;

- la Convention relative à la **circulation et au séjour des personnes** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Bénin, signée à [Localité 1] le **21 décembre 1992** , publiée par le décret n° 94-971 du 3 novembre 1994.

L'article 1^{er} de la Convention générale du 6 novembre 1979 de sécurité sociale , intitulé "Egalité de traitement", stipule :

« (...) »

2. Les ressortissants béninois exerçant en France une activité salariée ou assimilée sont soumis aux législations de sécurité sociale énumérées à l'article 2, applicables en France, et en bénéficient, ainsi que leurs ayants droit résidant en France, dans les mêmes conditions que les ressortissants français.

(...) »

L'article 2 de la Convention, qui définit son champ d'application matériel, précise en son point 1, A, b), que la convention s'applique, en France, aux législations des assurances sociales applicables aux salariés des professions non agricoles.

L'article 4 de la Convention définit son champ d'application personnelle.

Il résulte de ce texte, en dehors du cas particulier des apatrides et des réfugiés, que les personnes concernées par la Convention sont les travailleurs salariés de nationalité française ou béninoise, qui exercent ou ont exercé une activité salariée, ainsi que leurs ayants droit.

On remarquera, au cas d'espèce, qu'il ne ressort pas des énonciations de l'arrêt que l'assuré exerçait, à l'époque du litige, une activité salariée. En revanche, il ressort du précédent arrêt rendu par la cour d'appel de Paris le 26 octobre 2018 que l'intéressé avait précisé séjourner légalement en France depuis le 23 octobre 2010, successivement titulaire d'un titre de séjour « étudiant » de 2010 à 2015, d'une autorisation de séjour en 2015, d'un titre de séjour « salarié » de 2015 à 2016 et d'un titre de séjour « vie privée et familiale » depuis 2016.

L'article 8 de la Convention relative à la circulation et au séjour des personnes entre la République française et la République du Bénin, signée le 21 décembre 1992, stipule :

*« Les membres de la famille d'un ressortissant de l'un des États contractants peuvent être autorisés à rejoindre le conjoint régulièrement établi sur le territoire de l'autre État dans le cadre de la législation en vigueur dans l'État d'accueil **en matière de regroupement familial** . Ils reçoivent un titre de séjour de même nature que celui du conjoint qu'ils rejoignent dans le cadre de la législation de l'État d'accueil. »*

L'article 16, alinéa 1^{er} de la même Convention ajoute :

« La présente convention abroge et remplace la convention franco-béninoise du 27 février 1975 sur la circulation des personnes . »

Rappelons qu'en application de la législation française, la demande de regroupement familial est déposée en France, auprès de la direction territoriale de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) du département du lieu de résidence prévu pour l'accueil de la famille. L'instruction porte sur les ressources qui doivent être stables et suffisantes pour subvenir aux besoins de sa famille, sur le logement qui doit être adapté et considéré comme normal pour une famille comparable vivant dans la

même région géographique et sur le respect des principes essentiels qui régissent la vie familiale en France. Un contrôle médical des membres de la famille autorisés à entrer en France est effectué par l'OFII. Le préfet est la seule autorité compétente pour prendre la décision.

Notre chambre a très récemment jugé qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions et stipulations que le travailleur salarié ou assimilé de nationalité béninoise devait justifier, par la production des documents mentionnés à l'article D. 512-2 du code de la sécurité sociale, de la régularité de la situation de l'enfant qui a été autorisé à le rejoindre en France (**2^e Civ., 9 janvier 2025, pourvoi n° 22-23.088**).

Notre chambre a ainsi maintenu sa position, bien qu'elle puisse faire l'objet de critiques en doctrine, comme le souligne le mémoire ampliatif.

En effet, un auteur ³ soutient ainsi que si la solution pourrait s'expliquer par « le principe de l'application distributive » qui régirait la mise en œuvre des conventions internationales, un tel principe n'existe pas, selon lui, en droit international public.

Il ajoute cependant que la Cour de cassation vise, non pas un principe d'application distributive, mais une « combinaison » des deux textes bilatéraux. Il souligne : *« À lire les deux conventions, rien ne commande pourtant une telle combinaison. Aucun renvoi de l'une vers l'autre n'est identifiable, y compris dans les préambules. En outre, l'objet des deux textes est bien distinct : tandis que la convention sur la circulation et le séjour est guidée par « l'intérêt commun de faciliter l'application des conventions internationales et des législations nationales respectives concernant l'entrée et le séjour des nationaux des deux États », celle sur la sécurité sociale exprime la volonté des deux États « de coopérer dans le domaine social sur la base de la réciprocité, du respect et de l'intérêt mutuels » en « affirmant leur attachement au principe d'égalité de traitement des ressortissants des deux États au regard de la législation de sécurité sociale de chacun d'eux » . Les deux textes ne portent pas sur la même matière – d'un côté, l'entrée et le séjour, de l'autre, la sécurité sociale –, de sorte qu'on ne peut les considérer comme entrant en conflit. Pour cette même raison, le principe de la lex specialis ne trouve pas, selon nous, à s'appliquer puisque, portant sur des objets différents, ces deux conventions ne s'articulent pas dans un rapport spécial/général . »*

A l'inverse, le mémoire en défense soutient que, selon la Cour de justice internationale, tout instrument international doit être interprété et appliqué dans le cadre de l'ensemble du système juridique en vigueur au moment où l'interprétation a lieu (CIJ, affaire du Sud-Ouest africain, avis, 21 juin 1971, Rec. CIJ 1971, p. 16) ⁴. Il ajoute que la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 ⁵ prévoit en effet, dans ses articles 31 et 32, la possibilité de tenir compte d'accords ou pratiques ultérieurs entre les parties pour interpréter un traité.

En toute hypothèse, il peut être rappelé que l'articulation de deux conventions bilatérales ayant la même valeur constitue un conflit de normes sans réelle règle de solution.

Selon un auteur ⁶, *« Les règles de solution de ce type de conflit sont, on le sait, mal assurées. Comment résoudre un conflit de normes dont l'une n'a pas d'autorité supérieure à l'autre, spécialement lorsque les normes en conflit ont une égale vocation à s'appliquer ? La difficulté peut être si grande que la seule voie pour la régler serait celle du dialogue, de la coopération et de l'entente volontaires et constructives . »*

Le Conseil d'Etat a, quant à lui, dans un arrêt du 23 décembre 2011 ⁷, donné un mode d'emploi au juge administratif lorsqu'il est saisi d'un recours dirigé contre un acte portant publication d'un traité ou d'un accord international, « sous réserve des cas où serait en cause l'ordre juridique intégré que constitue l'Union Européenne ». Il énonce ainsi qu'il incombe d'abord au juge administratif, de faire prévaloir une interprétation conciliant les traités en présence, puis, dans le cas où cette conciliation est impossible, *« de faire application de la norme internationale dans le champ de laquelle cette décision a été prise et*

d'écarter, en conséquence, le moyen tiré de son incompatibilité avec l'autre norme internationale invoquée, sans préjudice des conséquences qui pourraient en être tirées en matière d'engagement de la responsabilité de l'État tant dans l'ordre international que dans l'ordre interne ».

Un auteur ⁸ explique cette solution en énonçant que :

" Le principe de solution auquel le Conseil d'État s'est expressément rallié est le renvoi aux

« principes du droit coutumier relatifs à la combinaison entre elles des conventions internationales » (...) Si le Conseil d'État a ajouté qu'il convient également de tenir compte des stipulations des traités en présence, cette modalité de solution des conflits est elle-même conforme aux principes du droit international coutumier tels que les codifie la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités, en son article 30 .

Une première solution est de faire prévaloir une interprétation conciliant les traités en présence . (...)

Lorsque la conciliation s'avère impossible, plusieurs solutions se présentent entre lesquelles le juge administratif choisit en fonction des données de l'affaire. Une technique courante consiste à faire prévaloir l'accord le plus récent (lex posterior) s'il y a identité de parties au traité en conflit (...)

À défaut, le juge administratif paraît parfois tenté d'établir une hiérarchie entre certains types de conventions. Mais sur quel critère la fonder ? (...) »

4- Par ailleurs, il peut être signalé une décision très récente rendue par la Cour de justice de l'Union Européenne (CJUE), en matière de prestations familiales :

Dans un arrêt du 19 décembre 2024, la CJUE (CJUE, 19 décembre 2024, caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine c. TX, affaire C-664/23) a dit pour droit que l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011, établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un Etat membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un Etat membre, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation d'un Etat membre en vertu de laquelle, aux fins de détermination des droits aux prestations de sécurité sociale d'un ressortissant de pays tiers, titulaire d'un permis unique, les enfants nés dans un pays tiers qui sont à sa charge ne sont pris en compte qu'à condition de justifier de leur entrée régulière sur le territoire de cet Etat membre.

Dans cette affaire, la CJUE s'appuie sur une directive européenne dont l'objet est notamment d'établir un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un Etat membre, pour en déduire que la législation de cet Etat membre ne saurait soumettre l'octroi des prestations familiales à la condition de justifier de l'entrée régulière des enfants nés dans le pays tiers. ⁹

Cette directive n'a pas fait l'objet d'une transposition en droit français, les autorités françaises ayant considéré que le droit interne était déjà conforme à la directive. ¹⁰

En outre, l'arrêt de la CJUE a relevé, en son point 49, que le gouvernement français, n'avait pas entendu se prévaloir de la faculté de limiter le droit à l'égalité de traitement en matière de prestations familiales en ayant recours aux dérogations prévues à l'article 12, paragraphe 2, sous b), de ladite directive.

La question est donc de savoir si cet arrêt est susceptible d'avoir une incidence sur la solution de la présente affaire, au regard de l'effet direct de la directive, de son champ d'application, de l'existence de deux conventions bilatérales et de l'office du juge.

** Sur l'effet direct de la directive*

La directive européenne semble produire un effet direct dans la mesure où :

- il peut être considéré que le litige est dit « vertical », en ce qu'il oppose un particulier à un Etat. En effet, il a été jugé que la juridiction nationale est tenue d'écarter la disposition nationale contraire à une directive lorsque celle-ci est invoquée à l'encontre d'un Etat membre, des organes de son administration, y compris des autorités décentralisées, ou **des organismes et entités qui sont soumis à l'autorité ou au contrôle de l'Etat ou qui se sont vu confier par un Etat membre l'accomplissement d'une mission d'intérêt public et qui, à cette fin, détiennent des pouvoirs exorbitants par rapport à ceux qui résultent des règles applicables dans les relations entre particuliers** (voir, en ce sens, CJUE, 24 janvier 2012, Dominguez, C 282/10, points 39, 40 et 41 ; CJUE, 25 juin 2015, Indėlių ir investicijų draudimas et Nemaniūnas, C 671/13, points 59 et 60 ; CJUE, 10 octobre 2017, Farrell, C 413/15, points 32 à 42).

- à supposer que le litige soit dit « horizontal », la CJUE a déjà admis, à plusieurs reprises, qu'une directive puisse être invoquée directement à l'encontre d'un particulier **si elle ne fait que concrétiser un principe général de l'Union ou une disposition de la Charte** des droits fondamentaux de l'Union européenne (CJCE, 19 janvier 2010, Seda Kucukdeveci c. Swedex GmbH, affaire C-555/07 , point 53) . Or, tel serait le cas en l'espèce car l'article 21.2. de la Charte stipule que, dans le domaine d'application des traités et sans préjudice de leurs dispositions particulières, toute discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite.

** Sur le champ d'application de la directive*

Cette directive 2011/98/UE du 13 décembre 2011 permet, en principe, d'ouvrir au ressortissant d'un pays tiers titulaire d'un permis unique, le droit de bénéficier de l'égalité de traitement dans l'Etat membre dans lequel il travaille et réside, concernant au moins le service des prestations de sécurité sociale (CJUE, 21 juin 2017, Martinez Silva, aff. C-449/16 ; CJUE, 25 novembre 2020, Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, aff. C-302/19).

La notion de permis unique est définie, par l'article 2 de la directive, comme « *un titre de séjour délivré par les autorités d'un Etat membre, qui permet à un ressortissant d'un pays tiers de résider légalement sur le territoire de cet Etat membre pour y travailler* ».

L'article 3 de la directive précise, en son paragraphe 1. point b), qu'elle s'applique notamment aux ressortissants de pays tiers qui ont été admis dans un Etat membre à d'autres fins que le travail conformément au droit de l'Union ou au droit national, qui sont autorisés à travailler et qui sont titulaires d'un titre de séjour conformément au règlement (CE) n° 1030/2002. [11](#)

L'article 7, intitulé « Titres de séjour délivrés à des fins autres que l'emploi », stipule que, lorsqu'ils délivrent un titre de séjour conformément au règlement (CE) n° 1030/2002, les Etats membres y font figurer des indications concernant l'autorisation de travailler, quelle que soit la catégorie du titre.

Au cas présent, il résulte de l'article L. 313-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda), dans sa rédaction issue de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 , que la carte de séjour temporaire qui porte la mention « étudiant » donne droit à l'exercice, à titre accessoire, d'une activité professionnelle salariée dans la limite de 60 % de la durée de travail annuelle.

En outre, l'article 3 de la directive prévoit, en son point 3, que les États membres peuvent décider que le chapitre II ne s'applique pas aux ressortissants de pays tiers qui ont été admis dans un État membre afin de poursuivre des études.

Il en résulte que le titulaire d'une carte de séjour temporaire qui porte la mention « étudiant » pourrait être considéré comme titulaire d'un permis unique, au sens de cette directive.

Or, l'article 12, 1., e) prévoit une égalité de traitement entre les travailleurs issus de pays tiers visés à l'article 3, paragraphe 1, point b) avec les ressortissants de l'État membre où ils résident en ce qui concerne les branches de la sécurité sociale, telles que définies dans le règlement (CE) n° 883/2004 , lequel inclut expressément les prestations de maternité.

Le même article 12, en son paragraphe 2, point b), envisage la possibilité, pour les États membres, de prévoir des limites à cette égalité de traitement « *en limitant les droits conférés au titre du paragraphe 1, point e), aux travailleurs issus de pays tiers mais en ne restreignant pas ces droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui occupent un emploi ou qui ont occupé un emploi pendant une période minimale de six mois et qui sont inscrits comme chômeurs.* »

Cependant, la CJUE a souligné que les dérogations au droit à l'égalité de traitement doivent être interprétées de manière stricte et ne sauraient être invoquées que si les instances compétentes dans l'État membre concerné pour la mise en œuvre de cette directive ont clairement exprimé qu'elles entendaient se prévaloir de celles-ci CJUE, 25 novembre 2020, Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, aff. C-302/19).

Et la CJUE, à tout le moins s'agissant des prestations familiales, a constaté que le gouvernement français, ainsi qu'il le reconnaît lui-même, n'avait pas entendu se prévaloir de la faculté de limiter le droit à l'égalité de traitement en ayant recours aux dérogations prévues à l'article 12, paragraphe 2, sous b), de ladite directive (CJUE, 19 décembre 2024, caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine c. TX, affaire C-664/23 , point 49).

Par ailleurs, il peut être relevé que la limitation au droit à l'égalité de traitement aux travailleurs issus de pays tiers qui occupent ou ont occupé un emploi et sont inscrits comme chômeurs n'est pas prévue, par l'article 12, s'agissant des branches de la sécurité sociale.

Il semble en résulter que le champ d'application de la directive soit plus large que l'égalité de traitement prévue par la convention bilatérale précitée, conclue avec le Bénin, qui se réfère au ressortissant exerçant une activité salariée ou assimilée .

* *Sur l'articulation de la directive avec des conventions bilatérales*

Il sera rappelé que l'arrêt rendu le 19 décembre 2024 concerne les ressortissants arméniens, pour lesquels l'accord de coopération ne comprenant pas de clause d'égalité de traitement en matière de sécurité sociale, la Cour de cassation avait jugé qu'il ne

pouvait écarter les dispositions restrictives des articles L.512-1, L.512-2 et D.512-2 du code de la sécurité sociale (**2^e Civ., 23 juin 2022, pourvoi n° 20-23.213** , précité).

Au cas présent, il existe deux conventions bilatérales conclues avec le Bénin : l'une sur la sécurité sociale, l'autre sur la circulation et le séjour des personnes, dont la Cour de cassation fait une interprétation combinée pour écarter tout droit à l'égalité de traitement.

Comment ces conventions peuvent-elles s'articuler avec la directive 2011/98/UE du 13 décembre 2011 ?

Comme l'a rappelé la CJUE dans l'arrêt du 19 décembre 2024, les États membres, sous réserve de ne pas méconnaître le droit de l'Union, sont libres de prévoir leurs propres règles de prestations sociales. Ils sont également libres de conclure des conventions internationales en la matière.

Cependant, cette liberté n'est pas sans limites. Si la directive permet l'application des instruments internationaux conclus par les États membres, tels que les conventions bilatérales conclues avec les États tiers, c'est sous réserve que leur contenu soit plus favorable que les dispositions de la directive elle-même.

En effet, le considérant 28 de la directive indique qu'elle « *devrait s'appliquer sans préjudice des dispositions plus favorables contenues dans le droit de l'Union et dans les instruments internationaux applicables* » et l'article 13 prévoit que « *La présente directive s'applique **sans préjudice des dispositions plus favorables des accords bilatéraux ou multilatéraux conclus entre un ou plusieurs États membres et un ou plusieurs pays tiers*** ».

Par conséquent, la directive apparaît comme une sorte de socle minimum. Les États peuvent seulement y déroger pour prévoir des dispositions plus favorables, ou pour limiter la règle de l'égalité de traitement, à la condition toutefois d'exprimer clairement leur intention de se prévaloir des cas prévus limitativement par l'article 12 de la directive.

S'agissant, d'une manière plus générale, de l'articulation entre le droit de l'Union et les traités internationaux conclus entre les États membres et les États tiers, il convient de rappeler que :

- l'article 351 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) prévoit des stipulations spécifiques pour les conventions conclues antérieurement à la date d'adhésion d'un Etat.

Il précise que :

« *Dans la mesure où ces conventions ne sont pas compatibles avec les traités, le ou les États membres en cause recourent à tous les moyens appropriés pour éliminer les incompatibilités constatées. En cas de besoin, les États membres se prêtent une assistance mutuelle en vue d'arriver à cette fin et adoptent le cas échéant une attitude commune.* »

- s'agissant des engagements postérieurs, certains auteurs ¹² rappellent que les États membres ne peuvent écarter les règles découlant du TFUE en concluant un accord ou une convention internationale (**TPICE, 10 juillet 1991, aff. T-69/89, RTE c/ Comm**). D'autres auteurs ¹³ soutiennent ainsi qu'un accord conclu par un ou des États membres méconnaissant ces obligations pourrait donner lieu à une constatation de manquement.

Cette solution se justifie par le fait que dans l'ordre juridique de l'Union européenne, le droit de l'Union européenne prime sur la Constitution des États nationaux. Cela s'explique par le fait que la prééminence du droit de l'Union européenne ne découle pas de l'article 55 de la Constitution, mais du « principe de la primauté du droit communautaire » dégagé par la Cour de Justice des Communautés Européennes dans son arrêt du 15 juillet 1964 (**CJCE, 15 juillet 1964, Flaminio Costa c/ ENEL, aff. 6/64**).

Mais au delà de ces principes, comment articuler, de fait, le droit de l'Union européenne avec une convention bilatérale conclue avec un Etat tiers ?

De manière générale, un auteur ¹⁴ indique que « *la Cour de justice s'efforce toujours de régler les conflits entre le droit européen et les conventions internationales en donnant le plus souvent une interprétation convergente ou conciliante des textes en présence (V. par ex., CJCE, 19 mars 2002, aff. C-13/00, Comm. c/ Irlande : Rec. CJCE 2002, I, p. 2943. -. (...), ou de reléguer l'hypothèse du conflit à un cas de non-conformité du droit national au droit conventionnel (...).* ».

En droit interne, par principe, toutes les normes conventionnelles tirent leur autorité des mêmes normes constitutionnelles, et plus particulièrement de l'article 55 de la Constitution, et se situent donc au même niveau dans la hiérarchie des normes.

En droit administratif, le Conseil d'Etat a réservé cette hypothèse dans son arrêt Kandyrine de Brito Paiva du 23 décembre 2011, précité, et ne s'est pas prononcé sur cette question.

Un auteur ¹⁵ estime cependant que le juge administratif, eu égard au contexte de la construction communautaire et à la plus grande efficacité de la sanction juridictionnelle communautaire, serait tenté de faire prévaloir en toute hypothèse le droit de l'Union sur d'autres traités internationaux postérieurs au traité de Rome. C'est ce qu'illustre, selon lui, de manière implicite l'affaire Association Alsace-Nature (**TA Strasbourg, 19 mai 1993, Assoc. "Alsace-Nature"** : Rec. CE 1993, p. 507), affaire dans laquelle deux types de normes internationales étaient susceptibles d'être appliquées : la convention de Bâle du 22 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux, et le droit communautaire dérivé, plusieurs directives intéressant la circulation des déchets.

La Cour de cassation a aussi déjà eu l'occasion de se prononcer sur l'articulation entre une convention internationale avec un règlement européen (par exemple, **1^{re} Civ., 18 novembre 2020, pourvoi n° 19-17.924** ou encore **1^{re} Civ., 30 avril 2014, pourvoi n° 13-11.932**, publié). Elle vérifie à chaque fois les stipulations de chacun des textes en présence.

* *Sur l'office du juge*

La contrariété de la législation française à la directive, pour l'assuré étranger titulaire d'un permis unique, constitue-t-elle un moyen de pur droit pouvant être soulevé d'office par le juge de cassation ?

Il sera rappelé qu'en droit interne :

- un moyen qui repose tout entier sur la confrontation de deux normes juridiques est en principe un moyen de pur droit ¹⁶.

- les lois de sécurité sociale ont un caractère d'ordre public (**Soc., 5 avril 2001, pourvoi n° 99-19.291**).

En droit européen, la question de la faculté ou de l'obligation pour le juge national de relever d'office un moyen tiré du droit de l'Union européenne renvoie à des enjeux d'articulation entre le principe de primauté et l'autonomie procédurale reconnue aux États membres par le droit de l'Union.

Ainsi, d'un côté, le relevé d'office a trait à l'efficacité des normes européennes et constitue un outil de mise en œuvre du principe de primauté et du droit au juge. De l'autre, la CJUE a forgé, un principe d'autonomie procédurale des États membres, aux termes duquel la Cour de justice n'impose pas le relevé d'office au juge national dans une procédure soumise au principe dispositif, sauf exceptions fondées sur l'impossibilité de garantir autrement la protection des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union (CJUE, arrêt du 26 avril 2017, Tibor Farkas, aff. C-564/15, points 32 et 33.)

Tel est le cas notamment :

- en matière de clauses abusives, dès lors qu'il est nécessaire de garantir une protection effective au consommateur qui se trouve dans une situation de déséquilibre vis-à-vis du professionnel (CJCE, 27 juin 2000, Océano Grupo Editorial SA, aff. C-240/98 à C-244/98, point 26).

-en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier :

CJUE, 17 octobre 2024, Ararat, aff. C-156/23, points 48 et 49 :

« afin que la protection juridictionnelle garantie à l'article 47 de la Charte et concrétisée à l'article 13, paragraphes 1 et 2, de la directive 2008/115 soit effective, le recours doit nécessairement revêtir un effet suspensif lorsqu'il est exercé contre une décision de retour dont l'exécution est susceptible d'exposer le ressortissant d'un pays tiers en cause à un risque réel d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants.

*Il s'ensuit que, comme M. l'avocat général l'a, en substance, relevé au point 50 de ses conclusions, les modalités procédurales définies à l'article 13, paragraphes 1 et 2, de la directive 2008/115 ont pour finalité de garantir qu'un ressortissant d'un pays tiers à l'égard duquel une décision de retour a été adoptée ne soit pas éloigné dans des conditions contraires à l'article 5 de cette directive. Elles visent, ainsi, à garantir le respect du principe de non-refoulement, qui est revêtu, comme il a été constaté au point 36 du présent arrêt, d'un caractère absolu. Or, **il appartient aux juridictions nationales compétentes de veiller, le cas échéant d'office, au respect de ce principe lorsque des éléments du dossier portés à leur connaissance laissent à penser qu'il pourrait y être porté atteinte .** »*

4.2. Éléments du dossier

Le **mémoire ampliatif** souligne que l'articulation combinée des conventions telle que réalisée par la Cour de cassation a fait l'objet de critiques. Il soutient que les conditions et le champ d'application d'une convention internationale s'apprécient au regard de ses seules stipulations et ne sont pas définis par une autre convention, à moins que cela soit prévu expressément dans l'une ou l'autre de ces conventions. Il fait ainsi valoir que la Convention du 21 décembre 1992, n'ayant pas pour champ matériel le droit de la sécurité sociale, l'application du principe de non-discrimination posée par la Convention du 6 novembre 1979, n'est pas subordonnée au respect des stipulations de la Convention de 1992.

Le **mémoire en défense** réplique que la solution retenue par la Cour de cassation en matière de prestations familiales, confirmant le principe de l'application distributive, selon

leur objet propre, des conventions bi et multilatérales conclues entre les États, respecte le principe de la primauté du droit international sur le droit interne et est parfaitement transposable à la question du rattachement d'ayants droit à l'assurance maladie.

Le mémoire en défense ajoute que le moyen, en ses trois premières branches, est inopérant à se prévaloir des deux conventions litigieuses, dans le cadre d'un litige qui portait sur des prestations d'assurance maladie, non visées par la convention précitée . Il soutient aussi que le moyen manque en fait dès lors que la cour d'appel n'a pas fait primer le droit interne sur la convention internationale du novembre 1979, mais a articulé celle-ci avec l'autre convention conclue entre la France et le Bénin le 21 décembre 1992. Il souligne enfin que selon la Cour internationale de justice, tout instrument international doit être interprété et appliqué dans le cadre de l'ensemble du système juridique en vigueur au moment où l'interprétation a lieu.

L'arrêt indique que, s'agissant de l'application des dispositions des articles L. 161-25-2 et D 161-15 du code de la sécurité sociale au regard des conventions bilatérales de sécurité sociale dont l'objet principal est de coordonner les législations de sécurité sociale des Etats signataires, qu'il y a lieu d'articuler, en fonction de leur objet respectif, les stipulations de ces conventions avec celles conclues les cas échéant entre les mêmes Etats, relatives à la circulation et au séjour de leurs ressortissants, lesquelles, conclues par les mêmes parties, ont la même portée dans l'ordre juridique interne conformément à l'article 55 de la Constitution.

Il ajoute qu'il résulte de la combinaison des dispositions et stipulations applicables que le travailleur salarié ou assimilé de nationalité béninoise doit justifier, par la production des documents mentionnés à l'article D. 161-15, de la régularité de la situation en France de son ayant droit de nationalité étrangère majeur, pour pouvoir prétendre au bénéfice pour cet ayant-droit des prestations d'assurances maladie, maternité et décès et de son rattachement.

L'arrêt retient qu'ainsi, l'accord bilatéral de sécurité sociale conclu entre la France et le Bénin qui établit une égalité de traitement entre les ressortissants français et béninois ne dispense pas un ressortissant béninois de justifier préalablement de la régularité de la situation en France de son ayant droit de nationalité étrangère majeur pour obtenir des prestations d'assurances maladie, maternité et décès pour cet ayant-droit ainsi que son rattachement, et ce en application de la convention bilatérale de circulation de 1992.

Il constate que l'assuré, à l'appui de sa demande, ne justifie ni n'argue de la régularité de la situation et de la résidence en France de son épouse par l'une des pièces limitativement énumérées à l'article D. 161-15 du code de la sécurité sociale, étant précisé que celle-ci est arrivée en France le 31 mai 2013 avec un visa court séjour, non visé par ledit article D. 161-15.

Il en déduit que l'assuré n'est pas fondé à obtenir le rattachement rétroactif de son épouse à son numéro de sécurité sociale en sa qualité d'ayant droit .

Il retient que l'épouse, qui n'était pas rattachée comme ayant-droit à l'assuré, ne pouvait ouvrir droit alors comme ayant-droit aux prestations d'assurances maladie, maternité et décès la concernant. Il en déduit que la caisse ne peut être condamnée à payer à l'assuré les frais d'hospitalisation de 6 431,65 euros, relatifs à l'hospitalisation de l'épouse, suite à son admission à l'hôpital le 6 juin 2013 .

Il appartiendra ainsi à notre chambre, à la lumière de ces éléments, d'apprécier le bien-fondé des trois premières branches du premier moyen pourvoi et, le cas échéant, les incidences de l'arrêt rendu par la CJUE le 19 décembre 2024 (CJUE, 19 décembre 2024, caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine c. TX, affaire C-664/23).

¹ La mise en place de la PUMa a eu pour effet de supprimer la qualité d'ayant droit au conjoint de l'assuré. Les intéressés sont désormais affiliés à titre personnel à l'assurance maladie-maternité.

² En matière de prestations familiales, les textes imposant une condition de régularité de l'entrée et du séjour des enfants du ressortissant étranger ont également été jugés conformes aux articles 8 et 14 de la CEDH et à l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant (**Ass. plén., 3 juin 2011, pourvois n° 09-69.052 et n° 09-71.352** , publiés). Et dans une affaire opposant **Okitaloshima Okonda Osungu et autres c/ France** (requêtes nos 76860/11 et 51354/13), la Cour européenne des droits de l'Homme s'est prononcée sur la conventionnalité de ces dispositions internes, relatives aux prestations familiales.

³ L. Isidro, L'étranger et la protection sociale, Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2017

⁴ A. Geslin, JurisClasseur Droit international, Fasc. 40 : Sources du droit international – Les traités. Interprétation. Techniques et modalités d'interprétation

⁵ La convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités n'a pas été ratifiée par la France. Elle a toutefois une valeur coutumière sur ce point.

⁶ **Répertoire de droit international Sécurité sociale**, Pierre Rodière, avril 2019 .

⁷ **CE, ass., 23 déc. 2011, n° 303678, Kandyrine de Brito Paiva, n° 2011-028866 ; Rec. CE 2011, p. 623** : « *il incombe dans ce cas au juge administratif, après avoir vérifié que les stipulations de cet autre traité ou accord sont entrées en vigueur dans l'ordre juridique interne et sont invocables devant lui, de définir, conformément aux principes du droit coutumier relatifs à la combinaison entre elles des conventions internationales, les modalités d'application respectives des normes internationales en débat conformément à leurs stipulations, de manière à assurer leur conciliation, en les interprétant, le cas échéant, au regard des règles et principes à valeur constitutionnelle et des principes d'ordre public ; que dans l'hypothèse où, au terme de cet examen, il n'apparaît possible ni d'assurer la conciliation de ces stipulations entre elles, ni de déterminer lesquelles doivent dans le cas d'espèce être écartées, il appartient au juge administratif de faire application de la norme internationale dans le champ de laquelle la décision administrative contestée a entendu se placer et pour l'application de laquelle cette décision a été prise et d'écarter, en conséquence, le moyen tiré de son incompatibilité avec l'autre norme internationale invoquée, sans préjudice des conséquences qui pourraient en être tirées en matière d'engagement de la responsabilité de l'État tant dans l'ordre international que dans l'ordre interne* ».

⁸ Louis Dubouis, Répertoire de droit international, Droit international et juridiction administrative, Janvier 2006 .

⁹ Le considérant 30 de la nouvelle directive UE 2024/1233 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 a été modifié afin de ne plus contenir la dernière phrase du considérant 24 de la directive européenne 2011/98/UE du 13 décembre 2011, qui avait été à l'origine de questionnements de la part de la cour d'appel de Versailles .

¹⁰ Il est indiqué, sur le site legifrance, que « *La présente directive entre en vigueur le 24-12-2011. Elle est transposée en droit interne par les États membres au plus tard le 24-06-2012 et l'application de ces*

*dispositions au plus tard le 25-12-2013. **Les autorités françaises déclarent que le droit interne est déjà conforme à la directive** . »*

[11](#) Ce règlement établit un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers.

[12](#) Éric Carpano et Loïc Robert , J. Cl. Droit international, Fasc. 35, Sources du droit international, novembre 2016, § 44, 48 et 49.

[13](#) F. Picod et J. Rideau, J.Cl., Europe Traité, Fasc. 190, Ordre juridique de l'Union européenne, § 187

[14](#) Jean-Sylvestre Bergé , J. Cl-Propriété littéraire et artistique, Fasc. 1920, Droit international et européen, juin 2023, § 66.

[15](#) Marie Gautier , J. -Cl. Administratif, Fasc. 21, Sources internationales et hiérarchie des normes, juin 2021, § 70.

[16](#) J. Boré et L. Boré, « La cassation en matière civile », Dalloz Action 2023/024, n° 82.214 .