



INFORMATION relative à l'avis de l'avocat général

Dans les pourvois et requêtes dont est saisie la Cour de cassation, l'avocat général rend des avis dans l'intérêt de la loi et du bien commun. Il éclaire la Cour sur la portée de la décision à intervenir.

N° E2315138	
Décision attaquée : 17 décembre 2021 de la cour d'appel d'Aix-en-Provence	

Mme [V] [U] C/ CAF des Bouches-du-Rhône	
Sophie Tuffreau, avocat générale référendaire	AVIS de l'avocat général

1. En 2005, le législateur a modifié les dispositions de l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale, en conditionnant le bénéfice des allocations familiales pour les étrangers non ressortissants d'un État membre de l'Union européenne à certaines conditions tenant aux conditions d'entrée des enfants sur le territoire français ¹. Ainsi, lorsque les enfants sont entrés postérieurement à leurs parents, ils doivent être entrés dans le cadre de la procédure de regroupement familial et, lorsqu'ils sont entrés avec leurs parents, ces derniers doivent avoir été admis au séjour dans des conditions particulières, et notamment sur le fondement de l'article L. 423-23 du code de l'entrée et du séjour des étrangers, anciennement du 7° de l'article L. 313-11 ² du même code.

En l'espèce, Madame [V] [U] épouse [S] (l'allocataire), de nationalité azerbaïdjanaise, a demandé à la caisse d'allocations familiales des Bouches-du-Rhône (la caisse) le bénéfice des prestations familiales au profit de ses trois enfants au cours de l'année 2010.

Le 28 mars 2012, la caisse lui a délivré une attestation de non versement des allocations familiales au motif suivant : «*si les parents d'origine azerbaïdjanaise sont bien titulaires d'un titre de séjour, celui-ci ne relève pas de l'article L. 313-11-7 du CESEDA, et de ce fait le bureau « bureau des étrangers » de la préfecture des Bouches-du-Rhône ne nous a pas donné l'autorisation de régulariser le paiement des prestations familiales pour les enfants nés à [Localité 1] : [W], [B] et [K]. Seul un regroupement familial pourrait permettre cette régularisation* ».

Puis, par courrier du 7 juillet 2015, la caisse lui a opposé un refus, fondé d'une part sur l'absence du certificat médical délivré par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et, d'autre part, sur le fait qu'elle n'était pas titulaire d'un titre de séjour délivré sur le fondement de l'article L. 313-11 7° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Après un recours infructueux devant la commission de recours amiable formé à l'encontre de cette décision, l'allocataire a saisi le tribunal judiciaire de Marseille qui, par jugement du 10 juillet 2020, l'a déboutée de l'ensemble de ses demandes.

Devant la cour d'appel, l'allocataire soutenait qu'elle entrait dans le champ d'application de l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale dès lors qu'elle s'était vue attribuer un titre de séjour « vie privée et familiale ». À cet égard, elle faisait valoir que les titres de séjour « vie privée et familiale » délivrés sur le fondement des dispositions des articles L. 313-11 7° et L. 313-14 du CESEDA étaient similaires, l'article L. 313-14 ne pouvant renvoyer qu'aux seules dispositions de l'article L. 313-11 7°. Subsidiairement, elle se prévalait de la violation des articles 8 et 14 combinés de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que de l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

Par **arrêt du 17 décembre 2021**, la cour d'appel d'Aix-en-Provence a confirmé le jugement critiqué, au motif notamment que *« l'attribution du titre de séjour sur le fondement de l'article L.313-14 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne figure pas dans la liste limitative des documents permettant de justifier de l'entrée régulière des enfants étrangers en France, de sorte que son titre n'ouvre pas droit aux prestations familiales »*.

Par ailleurs, elle a jugé qu' *« il est constant que les articles L.512-2 et D.512-2 du code de la sécurité sociale, subordonnant le versement des prestations familiales à la production d'un document attestant d'une entrée régulière des enfants étrangers en France, revêtent une caractère objectif justifié par la nécessité, dans un Etat démocratique, d'exercer un contrôle des conditions d'accueil des enfants et ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit de la vie familiale garanti par les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme, ni ne méconnaissent les dispositions de l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant. »*

À l'appui de son pourvoi, l'allocataire développe un moyen unique de cassation divisé en trois branches. Dans une **première branche**, elle soutient que le titre de séjour délivré sur le fondement de l'article L. 313-14 du CESEDA ouvre droit aux prestations familiales dès lors qu'il ne constitue pas une catégorie de titre de séjour autonome par rapport au titre de séjour vie privée et familiale de l'article L. 313-11 7° du même code. La deuxième branche se prévaut d'une atteinte au droit à une vie familiale normale consacré par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, combiné avec l'article 14 de la même convention qui prohibe les discriminations et l'intérêt supérieur de l'enfant. Enfin, dans une **troisième branche**, l'allocataire reproche à la cour d'appel d'avoir motivé sa décision par un motif d'ordre général, ne procédant à aucune analyse de sa situation personnelle.

2. Sur le droit aux allocations familiales pour les étrangers résidant en France

L' **article L. 512-1 du code de la sécurité sociale** accorde le bénéfice des prestations familiales à toute personne française ou étrangère résidant en France ayant à sa charge un

ou plusieurs enfants résidant en France.

Aux termes de l' **article L. 512-2 du code de la sécurité sociale** , les étrangers non ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Suisse, voient ce bénéfice conditionné à ce que l'enfant se trouve dans l'une des situations qu'il énumère.

Cet article, dans sa rédaction issue de la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007, applicable lorsque l'allocataire a effectué la première demande d'allocations familiales,

dispose notamment que **bénéficient des prestations familiales** « les étrangers non ressortissants d'un Etat membre de la Communauté européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, titulaires d'un titre exigé d'eux en vertu soit de dispositions législatives ou réglementaires, soit de traités ou accords internationaux pour résider régulièrement en France », **sous réserve qu'il soit justifié, pour les enfants qui sont à leur charge et au titre desquels les prestations familiales sont demandées, de l'une des situations suivantes :**

« -leur naissance en France ;

-leur entrée régulière dans le cadre de la procédure de regroupement familial visée au livre IV du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

-leur qualité de membre de famille de réfugié ;

-leur qualité d'enfant d'étranger titulaire de la carte de séjour mentionnée au 10° de l'article L. 313-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile;

-leur qualité d'enfant d'étranger titulaire de la carte de séjour mentionnée à l'article L. 313-13 du même code ;

-leur qualité d'enfant d'étranger titulaire de la carte de séjour mentionnée à l'article L. 313-8 ou au 5° de l'article L. 313-11 du même code ;

- leur qualité d'enfant d'étranger titulaire de la carte de séjour mentionnée au 7° de l'article L. 313-11 du même code à la condition que le ou les enfants en cause soient entrés en France au plus tard en même temps que l'un de leurs parents titulaires de la carte susmentionnée . »

À cet égard, l' **article D. 512-2 du code de la sécurité sociale**, dans sa rédaction issue du décret n° 2009-331 du 25 mars 2009, applicable au litige, précise, en son cinquièmement, que la régularité de l'entrée et du séjour des enfants étrangers que le bénéficiaire a à charge et au titre desquels il demande des prestations familiales est notamment justifiée par la production de l'« attestation délivrée par l'autorité préfectorale, précisant que l'enfant est entré en France au plus tard en même temps que l'un de ses parents admis au séjour sur le fondement du 7° de l'article L. 313-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile [...]».

La condition législative tenant à la justification de l'entrée des enfants selon certaines conditions résulte de la loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 . Elle a été introduite en réaction aux décisions de la Cour de cassation, qui a conditionné l'ouverture du droit aux prestations familiales à la régularité du séjour du seul parent allocataire, et non des enfants.

En effet, par décision du 16 avril 2004, l'Assemblée plénière avait jugé qu'il résultait des articles L. 512-1 et L. 512-2 du code de la sécurité sociale que les étrangers résidant régulièrement en France avec leurs enfants mineurs bénéficiaient de plein droit des prestations familiales. Dès lors, les prestations familiales étaient dues à compter de la date de la demande et non à compter de la production des pièces attestant de la régularité de la situation des enfants sur le territoire français³. La deuxième chambre en avait déduit, au visa des articles 8 et 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que « *le fait de subordonner à la production d'un justificatif de la régularité du séjour des enfants mineurs le bénéfice des prestations familiales porte une atteinte disproportionnée au principe de non-discrimination et au droit à la protection de la vie familiale* »⁴.

L'introduction de ce critère de régularité du séjour des enfants par la loi du 19 décembre 2005 a été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, avec la précision que « *lorsqu'il sera procédé, dans le cadre de la procédure de regroupement familial, à la régularisation de la situation d'un enfant déjà entré en France, cet enfant devra ouvrir droit aux prestations familiales* »⁵.

S'agissant plus particulièrement des enfants entrés sur le territoire français en même temps que leurs parents, le 7° de l'article L. 313-11 du CESEDA auquel se réfèrent les articles L. 512-2 et D. 512-2 du code de la sécurité sociale, dispose, dans sa version applicable au litige, que « Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, la **carte de séjour temporaire portant la mention " vie privée et familiale " est délivrée de plein droit :**

7° A l'étranger ne vivant pas en état de polygamie, qui n'entre pas dans les catégories précédentes ou dans celles qui ouvrent droit au regroupement familial, dont les liens personnels et familiaux en France, appréciés notamment au regard de leur intensité, de leur ancienneté et de leur stabilité, des conditions d'existence de l'intéressé, de son insertion dans la société française ainsi que de la nature de ses liens avec la famille restée dans le pays d'origine, sont tels que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs du refus, sans que la condition prévue à l'article L. 311-7 soit exigée. L'insertion de l'étranger dans la société française est évaluée en tenant compte notamment de sa connaissance des valeurs de la République ».

En l'espèce, la cour d'appel a relevé que l'allocataire a obtenu son titre de séjour avec la mention « vie privée et familiale » sur le fondement de l'article L. 313-14 du CESEDA. Elle a conclu que ce titre n'ouvrait pas droit aux prestations familiales, dès lors qu'il ne figurait pas dans la liste limitative des documents permettant de justifier de l'entrée régulière des enfants étrangers en France.

L'allocataire soulève que le titre de séjour délivré sur le fondement de l'article L. 313-14 est similaire à celui délivré sur le fondement de l'article L. 313-11 7°.

L'article L. 313-14 du CESEDA, dans sa rédaction issue de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007, dispose en effet que « La carte de séjour temporaire mentionnée à l'article L. 313-11 [...] peut être délivrée, sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, à l'étranger ne vivant pas en état de polygamie dont l'admission au séjour répond à des considérations humanitaires ou se justifie au regard des motifs exceptionnels qu'il fait valoir, sans que soit opposable la condition prévue à l'article L. 311-7 ».

À cet égard, le Conseil d'État, dans un avis du 2 mars 2012, a jugé que cet article « n'institue pas une catégorie de titres de séjour distincte mais est relatif aux conditions dans lesquelles les étrangers peuvent être admis à séjourner en France soit au titre de la vie privée et familiale, soit au titre d'une activité salariée » [6](#).

Toutefois, notre chambre, interprétant strictement le texte , a jugé, sur avis contraire de l'avocat général Ghislain De Monteynard, que le titre de séjour obtenu sur le fondement de l'article L. 313-14 ne peut constituer l'une des situations visées à l'article L. 512-2, alinéa 3, du code de la sécurité sociale [7](#).

Cette jurisprudence est constante depuis lors [8](#).

Cette interprétation, qui contraint l'allocataire entré sur le territoire français en même temps que ses enfants, à solliciter pour ces derniers un regroupement familial, me semble toutefois discutable en ce qu'elle institue une différence de traitement entre les allocataires, selon le motif d'obtention d'un même titre de séjour, différence de traitement qui me paraît difficilement compatible avec la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

3. Sur la violation de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

3.1. Si le contrôle de proportionnalité *in concreto* tel que sollicité par l'allocataire dans la troisième branche, ne me semble pas pouvoir prospérer en tant que tel, la jurisprudence actuelle mérite à mon sens d'être réexaminée au regard du contrôle *in abstracto* .

En effet, notre chambre se limite actuellement à un contrôle *in abstracto* de la conventionnalité des articles L. 512-2 et D. 512-2 du code de la sécurité sociale avec la CEDH [9](#).

Après avoir ouvert la voie à un contrôle de proportionnalité *in concreto* à l'occasion d'une demande d'avis portant sur la compatibilité des dispositions avec la CEDH [10](#), l'Assemblée plénière a jugé que ces articles « *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 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* » [11](#).

L'on relèvera que le Conseil d'État a admis un tel contrôle de *proportionnalité in concreto* dans l'hypothèse de « circonstances très particulières tenant à la fois à la situation du demandeur et à celle de l'enfant, notamment à son état de santé, justifiant du caractère indispensable de l'ouverture du droit aux prestations familiales » [12](#).

3.2. Par ailleurs, la Cour européenne des droits de l'homme s'est prononcée sur ces dispositions et a estimé que les règles applicables au regroupement familial constituaient une différence de traitement reposant sur une justification objective et raisonnable, de nature à justifier le refus des prestations familiales pour les enfants arrivés en France en dehors de cette procédure. Elle en a déduit que « *le refus d'attribuer les allocations familiales aux requérants était dû, non pas à leur seule nationalité ou à tout autre critère couvert par l'article 14, mais au non-respect par eux des règles applicables au*

regroupement familial prévues par le livre IV du CESEDA, ces dernières constituant une différence de traitement reposant sur une justification objective et raisonnable » [13](#).

Toutefois, dans cette affaire, les enfants n'étaient pas entrés en France en même temps que leurs parents, mais les avaient rejoints postérieurement, en dehors de la procédure de regroupement familial.

Ainsi que le relève le mémoire ampliatif, tel n'est pas le cas en l'espèce. En effet, les enfants mineurs sont arrivés en France en même temps que leurs parents, qui ont bénéficié par la suite d'un titre de séjour. Dès lors, conditionner le bénéfice des allocations familiales à l'exigence de procéder à un regroupement familial a posteriori ne repose sur aucune justification objective et raisonnable, puisque contrairement à la précédente affaire, il ne peut être reproché aux allocataires de ne pas avoir respecté les règles applicables au regroupement familial prévues par le livre IV du CESEDA.

Par ailleurs, on relèvera que la Cour européenne des droits de l'Homme a été saisie d'une requête aux termes de laquelle, invoquant l'article 14 combiné avec l'article 8 de la Convention, les requérants se plaignaient de ce que le refus de leur accorder les allocations familiales, alors qu'ils sont entrés légalement sous couvert d'un visa, a constitué une discrimination aux dépens des enfants entrés en France régulièrement en dehors du cadre du regroupement familial. Ils considéraient que la différence de traitement entre les parents qui sont entrés régulièrement avec leurs enfants sur le territoire français dans le cadre de la procédure de regroupement familial et qui ont pu obtenir la délivrance du certificat médical visé à l'article D. 512-2 du code de la sécurité sociale et les parents qui sont entrés de manière tout aussi régulière avec leurs enfants dans le cadre d'une autre procédure qui n'implique pas la délivrance d'un tel certificat est dépourvue de justification objective et raisonnable.

Devant la Cour, les parties ont convenu d'un règlement du litige par déclaration de règlement amiable, les requérants acceptant de renoncer à toute prétention à l'encontre de la France à propos des faits à l'origine de leur requête, le Gouvernement s'engageant, d'une part, à leur verser la somme correspondant aux préjudices matériel et moral subis par les requérants, ainsi qu'aux frais et dépens exposés au titre de la procédure (soit la somme globale de 41 687 euros) et, d'autre part, à verser pour l'avenir les allocations familiales pour l'enfant mineur [14](#).

Au regard de ces éléments, l'interprétation faite par notre chambre des articles L. 512-2 et D. 512-2 du code de la sécurité sociale me paraît contraire aux articles 8 et 14 de la CEDH.

Toutefois, si aucun de ces moyens n'étaient retenus par notre chambre, la cassation serait néanmoins encourue, la décision étant contraire au droit de l'UE.

4. Sur la contrariété de l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale avec le droit de l'Union européenne

Quand bien même l'article L.512-2 du code de la sécurité sociale n'est pas en contrariété avec la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, ces dispositions devront être écartées en l'espèce, en ce qu'elles méconnaissent le droit de l'Union européenne.

4.1. En effet, saisie d'un renvoi préjudiciel introduit par la cour d'appel de Versailles, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), dans un récent arrêt du 19 décembre 2024

[15](#), a jugé que l'article 12, § 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 État membre établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre* devait être interprété en ce sens que :

« il s'oppose à une réglementation d'un État membre en vertu de laquelle, aux fins de la 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 État membre ».

Dans l'affaire au fond, il était question d'un allocataire, de nationalité arménienne, entré irrégulièrement sur le territoire français avec sa femme et ses deux enfants mineurs en 2008, mais titulaire, depuis 2014, d'une carte de séjour « vie privée et familiale » l'autorisant à travailler en France. Pour la détermination de ses droits, la CAF avait refusé de prendre en compte ses deux enfants nés à l'étranger, en raison de leur entrée irrégulière sur le territoire français.

La cour d'appel de Versailles s'interrogeait sur la compatibilité de l'article L. 512-2, paragraphe 2 du code de la sécurité sociale avec l'article 12, § 1, sous e), de la directive 2011/98/UE, au regard de la jurisprudence issue de l'arrêt de la CJUE du 25 novembre 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale [16](#).

L'article 12, § 1, sous e), de la directive 2011/98/UE dispose que les « *ressortissants de pays tiers qui ont été admis dans un État 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* » ainsi que les « *ressortissants de pays tiers qui ont été admis dans un État membre aux fins d'y travailler conformément au droit de l'Union ou national* » « bénéficient de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre où ils résident en ce qui concerne [...] e) les branches de la sécurité sociale, telles que définies dans le règlement (CE) n° 883/2004 » .

Dans son arrêt, la CJUE a d'abord relevé que le requérant était titulaire d'un permis unique au sens de l'article 2, sous c) de la directive 2011/98/UE.

Cet article définit le permis unique comme un « *titre de séjour délivré par les autorités d'un État membre, qui permet à un ressortissant d'un pays tiers de résider légalement sur le territoire de cet État membre pour y travailler* » .

Elle relève ensuite que les prestations concernées relèvent des branches de la sécurité sociale telles que définies dans le règlement n° 883/2004.

La CJUE conclut donc que, dans ces conditions, il apparaît qu'une personne placée dans la situation du requérant au principal est en droit, conformément à l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98, de bénéficier de l'égalité de traitement avec les ressortissants français.

Dès lors que l'article L.512-2 du code de la sécurité sociale réserve aux ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis unique un traitement moins favorable que celui dont bénéficient les ressortissants de l'État membre d'accueil, la CJUE conclut qu'une telle réglementation est contraire au droit à l'égalité de traitement consacré à l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98.

Il a donc été jugé par la CJUE, en substance, que les dispositions de l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale, en ce qu'elles conditionnent le bénéfice des allocations familiales pour un étranger bénéficiaire d'un permis unique à l'entrée régulière des enfants dans le cadre de la procédure de regroupement familial, sont contraires à la directive 2011/98/UE.

4.2. Les dispositions de la directive 2011/98/UE sont directement invocables dans un tel litige entre un particulier et une caisse de sécurité sociale.

En effet, s'agissant de l'effet direct vertical des directives, la CJUE a jugé que « *des dispositions inconditionnelles et suffisamment précises d'une directive peuvent être invoquées par les justiciables non seulement à l'encontre d'un État membre et de l'ensemble des organes de son administration, telles que les autorités décentralisées, mais également [...] à l'encontre d'organismes ou d'entités qui sont soumis à l'autorité ou au contrôle de l'État ou qui détiennent des pouvoirs exorbitants par rapport à ceux qui résultent des règles applicables dans les relations entre particuliers* » ¹⁷.

Elle conclut ainsi qu'« *une entité ou un organisme, fût-il de droit privé, qui s'est vu confier par un État membre l'accomplissement d'une mission d'intérêt public et qui détient à cet effet des pouvoirs exorbitants par rapport à ceux qui résultent des règles applicables dans les relations entre particuliers est susceptible de se voir opposer les dispositions d'une directive revêtues d'un effet direct* » ¹⁸.

La CJUE a ainsi jugé que les dispositions d'une directive pouvaient être invoquées à l'encontre d'autorités fiscales, de collectivités territoriales, d'autorités constitutionnellement indépendantes chargées du maintien de l'ordre et de la sécurité publique, d'autorités publiques assurant des services de santé publique ¹⁹, mais également à l'encontre d'une compagnie de gaz ²⁰ ou d'une société privée ayant le pouvoir d'imposer aux assurances automobiles de s'affilier à lui et de le financer ²¹.

Or, il ne peut qu'être constaté que les dispositions de la directive 2011/98/UE relatives à l'égalité de traitement sont claires et suffisamment précises. Par ailleurs, si les caisses d'allocations familiales sont des organismes de droit privé, elles gèrent un service public, sont soumises au contrôle de l'État et détiennent des pouvoirs exorbitants par rapport à ceux qui résultent des règles applicables dans les relations entre particuliers ²².

La contrariété de l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale à la directive 2011/98/UE peut dès lors être invoquée par l'allocataire à l'encontre de la caisse d'allocations familiales.

A cet égard, la CJUE a jugé qu'« *en vertu du principe de primauté, à défaut de pouvoir procéder à une interprétation de la réglementation nationale conforme aux exigences du droit de l'Union, le juge national chargé d'appliquer, dans le cadre de sa compétence, les dispositions du droit de l'Union a l'obligation d'assurer le plein effet de celles-ci en laissant*

au besoin inappliquée, de sa propre autorité, toute disposition contraire de la législation nationale, même postérieure, sans qu'il ait à demander ou à attendre l'élimination préalable de celle-ci par voie législative ou par tout autre procédé constitutionnel » ²³.

En l'espèce, il n'est pas possible, sauf à vider l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale de sa substance, de procéder à une interprétation qui serait conforme au principe d'égalité de traitement prévu par la directive 2011/98/UE. Il n'y a donc pas lieu d'appliquer ces dispositions, et ce, sans même attendre une réforme législative en ce sens.

Interrogée dans une affaire similaire sur ce qui était envisagé pour mettre le droit français en conformité avec le droit de l'Union, la direction des affaires juridiques du ministère du travail, de la santé, de la solidarité et des familles, a indiqué, par courrier du 18 juillet 2025, qu'était prévue la mise en conformité de l'article L.512-2 du code de la sécurité sociale avec l'arrêt de la CJUE et que, dans l'attente, l'article D. 512-2 de ce même code allait être modifié par décret pour opérer une distinction selon les titres de séjour, « solution transitoire et visant à donner un effet immédiat à l'arrêt de la CJUE ».

Par ailleurs, il a été donné instruction le 22 mai 2025 à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) de maintenir la condition relative à l'entrée régulière des enfants uniquement à l'égard des ressortissants de pays tiers dont le titre de séjour n'autorise pas à travailler ou qui sont expressément exclus du champ d'application de la directive 2011/98/UE. Enfin, il a été demandé aux organismes débiteurs de prestations familiales, pour les allocataires non-couverts par la directive, de vérifier s'ils sont couverts par un accord bilatéral de sécurité sociale prévoyant l'égalité de traitement pour le bénéfice de prestations familiales.

Ces dispositions ont donc vocation à mettre en conformité le droit français à la directive 2011/98/UE telle qu'interprétée par l'arrêt du 19 décembre 2024.

4.3. Le juge national a pour obligation de laisser inappliquées les règles nationales incompatibles avec une directive. Toutefois, en l'absence de moyen soulevé en ce sens par l'allocataire, la cour d'appel devait-elle écarter d'office l'application de l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale compte tenu de son incompatibilité avec la directive 2011/98/UE ?

En effet, dans notre espèce, l'allocataire ne s'est pas prévalu de la directive 2011/98/UE.

En revanche, elle faisait valoir qu'elle avait été titulaire d'une carte de séjour temporaire vie privée et familiale puis d'une carte de résident.

Ces titres de séjour constituent un « permis unique », tel que défini à l'article 2 de la directive 2011/98/UE. En effet, aux termes de l'article L. 414-10 du CESEDA, « [l]a possession d'une carte de séjour temporaire, d'une carte de séjour pluriannuelle ou d'une carte de résident par un étranger résidant sur le territoire métropolitain lui confère, sous réserve des exceptions prévues à l'article L. 414-11, le droit d'exercer une activité professionnelle, sur ce même territoire, dans le cadre de la législation en vigueur ».

Ce terme de « permis unique » n'est pas utilisé dans notre législation nationale. En effet, cette directive n'a pas fait l'objet d'une transposition spécifique en droit interne, les autorités françaises ayant considéré que le droit interne était déjà conforme à la directive. Il y a toutefois lieu de considérer que lorsque l'allocataire fait état d'un titre de séjour lui permettant de travailler en France, elle se réfère à un permis unique.

La cour d'appel disposait dès lors de tous les éléments de faits pour déduire que la directive 2011/98/UE était applicable au cas d'espèce et, dès lors, écarter les dispositions de droit interne contraires à celle-ci.

Se pose néanmoins la question de savoir si la cour d'appel y était tenue.

4.4. En vertu de l'article 12, alinéa 1^{er}, du code de procédure civile, le juge est tenu de trancher le litige conformément aux règles de droit qui lui sont applicables et doit vérifier, même d'office, que les conditions d'application de la loi sont remplies. Comme le rappelle l'adage *lura novit curia*, donner au litige une solution conforme au droit est la mission première du juge.

Cette obligation est différente de celle posée à l'alinéa second de l'article 12 du code de procédure civile, selon lequel le juge doit donner ou restituer leur exacte qualification aux faits et actes litigieux invoqués par les parties au soutien de leurs prétentions, et au visa duquel l'assemblée plénière a jugé que le relevé d'office des moyens de droit ne constituait pour le juge qu'une simple faculté [24](#).

Dans le cas présent, il ne s'agit pas de rechercher la règle de droit la plus adéquate, et de faire application d'office de règles non invoquées par les parties, mais de vérifier si la règle de droit est bien applicable.

En l'espèce, dès lors que la CAF se fondait, pour refuser le bénéfice des allocations familiales, sur les dispositions de l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale, la cour d'appel devait vérifier que ces dispositions étaient bien applicables à l'espèce, quand bien même l'allocataire n'aurait pas soulevé leur inapplicabilité.

À la suite de l'arrêt de la CJUE du 19 décembre 2024, lesdites dispositions, en ce qu'elles conditionnent le bénéfice des allocations familiales à l'entrée régulière des enfants sur le territoire français, ne peuvent plus s'appliquer aux étrangers titulaires d'un permis unique.

Or, lorsque l'arrêt de la CJUE implique que le droit national est incompatible avec le droit de l'Union, comme c'est le cas en l'espèce, le juge national doit écarter l'application de ce droit dans des litiges apparus avant l'arrêt de la CJUE [25](#). En effet, l'interprétation donnée par la Cour de justice a un effet déclaratif et, partant, immédiat, en ce qu'elle précise le sens et la portée de la norme de l'Union telle qu'elle doit être entendue depuis son entrée en vigueur [26](#).

Dans la mesure où l'allocataire se prévalait d'un titre de séjour lui permettant de travailler, il appartenait à la cour d'appel de rechercher, au regard des pièces produites, si l'allocataire était titulaire d'un permis unique au sens de l'article 2, sous c) de la directive 2011/98/UE. Si tel était le cas, elle devait alors écarter les dispositions de l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale, comme étant contraires au droit de l'Union européenne, en vertu du principe de primauté, l'allocataire titulaire d'un permis unique étant en droit de bénéficier, conformément à l'article 12 de ladite directive, de l'égalité de traitement avec les ressortissants français.

Au vu de ces éléments, l'arrêt de la cour d'appel encourt la cassation.

AVIS DE CASSATION.

- ¹ Loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006.
- ² En vigueur jusqu'au 1^{er} mai 2021.
- ³ Ass. plén., 16 avril 2004, pourvoi n° 02-30.157, Bull., 2004, Ass. plén., n° 8.
- ⁴ 2e Civ., 6 décembre 2006, pourvoi n° 05-12.666, Bull. 2006, II, n° 342.
- ⁵ Décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2006.
- ⁶ Conseil d'État, avis du 2 mars 2012, n° 355208.
- ⁷ 2e Civ., 26 novembre 2015, pourvoi n° 14-27.973
- ⁸ 2e Civ., 26 novembre 2020, pourvoi n° 19-20.124; 2e Civ., 17 mars 2022, pourvoi n° 20-22.917.
- ⁹ Voir en ce sens : 2e Civ., 26 novembre 2020, pourvoi n° 19-20.124 ; 2e Civ., 17 mars 2022, pourvoi n° 20-22.917.
- ¹⁰ Avis de la Cour de cassation, 8 octobre 2007, pourvoi n° 07-00.011, Bull. 2007, Avis, n° 7 : « Echappe à la procédure de demande d'avis prévue par les articles L. 151-1 et suivants du code de l'organisation judiciaire, et relève de l'examen préalable des juges du fond, la demande portant sur la compatibilité de dispositions de droit interne subordonnant le droit aux prestations familiales pour les enfants étrangers à certaines conditions, avec la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la Convention internationale des droits de l'enfant, dès lors que l'examen d'une telle demande suppose l'analyse des conditions de fait et de droit régissant l'allocation des prestations sollicitées en fonction des circonstances particulières relatives au séjour, tant des enfants que de l'allocataire sur le territoire national ».
- ¹¹ Ass. plén., 3 juin 2011, pourvoi n° 09-71.352, Ass. Plén., n° 5, Bull. 2011 et pourvoi n° 09-69.052, Ass. Plén., n° 6, Bull. 2011.
- ¹² Conseil d'État, arrêt du 11 mai 2016, n° 392191, ministre de l'intérieur c/ M. [A] [L].
- ¹³ CEDH, arrêt du 1er octobre 2015, Okitaloshima Okonda Osungu et autres c/ France, requêtes n° 76860/11 et 51354/13.
- ¹⁴ CEDH, requête n° 69802/17 Kazuhiko SHIOZAKI et Yuna SHIOZAKI c/France .
- ¹⁵ CJUE, arrêt du 19 décembre 2024, Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine, affaire C-664/23.
- ¹⁶ CJUE, arrêt du 25 novembre 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale, affaire C-302/19.
- ¹⁷ CJCE, arrêts du 12 juillet 1990, Foster e.a., affaire C-188/89, point 18, ainsi que 4 décembre 1997, Kampelmann e.a., affaires C-253/96 à C-258/96, point 46.
- ¹⁸ CJUE, arrêt du 10 oct. 2017, Farrell, affaire C-413/15, point 35.
- ¹⁹ Exemples tirés de la jurisprudence et cités dans CJCE, arrêt du 12 juillet 1990, Foster e.a., affaire C-188/89, point 19.
- ²⁰ CJCE, arrêt du 12 juillet 1990, Foster e.a., affaire C-188/89.

²¹ CJUE, arrêt du 10 oct. 2017, Farrell, affaire C-413/15.

²² Ainsi, il résulte de l'article L161-1-5 du code de la sécurité sociale que le directeur de la CAF peut délivrer une contrainte pour le recouvrement d'une prestation indûment versée. C'est ainsi que le Tribunal des conflits a jugé que « la caisse d'allocations familiales, organisme de droit privé chargé d'une mission de service public administratif, se prononçant, dans le cadre de l'action familiale et sociale en faveur de la petite enfance confiée à ces caisses par l'article L. 263-1 du code de la sécurité sociale et l'arrêté du 3 octobre 2001 et financée par des prélèvements obligatoires, sur une demande de subvention d'équipement, met en jeu des prérogatives de puissance publique » (T. conflits, 21 juin 2010, pourvoi n° 10-03.732, Bull. 2010, n° 20).

²³ CJUE, arrêt de grande chambre du 24 juin 2019, Popławski, affaire C-573/17, point 58.

²⁴ Ass. plén., 21 décembre 2007, pourvoi n° 06-11.343, Ass. Plén. 21 décembre 2007, Bull. 2007, Ass. plén., n° 10.

²⁵ Voir notamment, F. Martucci, Droit de l'union européenne, 4e édition 2025, Lefebvre Dalloz.

²⁶ CJUE, arrêt 27 mars 1980, Denkavit, affaire 61/79, point 16.