

353404

Confédération des travailleurs frontaliers de Lorraine et autres

Séance du 16 décembre 2013

Lecture du 30 décembre 2013

CONCLUSIONS

Alexandre LALLET, rapporteur public

Cette affaire est l'occasion - trop rare sans doute - d'une plongée dans les délices de la coordination des régimes nationaux de sécurité sociale.

L'article L. 512-5 du code de la sécurité sociale pose en son premier alinéa une règle de non-cumul des prestations familiales du régime français avec celles prévues par une stipulation internationale ou des dispositions législatives ou réglementaires étrangères. Cette interdiction est tempérée au second alinéa par la possibilité ouverte aux familles résidant en France d'obtenir du régime français une allocation différentielle dans le cas où les prestations internationales ou étrangères dont elles bénéficient sont moins généreuses, dans les conditions fixées par un décret simple.

Tel est l'objet du décret n° 2008-1384 du 19 décembre 2008 dont plusieurs associations défendant les intérêts des travailleurs frontaliers ont demandé en vain l'abrogation au Premier ministre et au ministre du travail, de l'emploi et de la santé en 2011. Elles vous demandent à présent d'annuler ces refus d'abrogation implicites, que vous pourrez regarder comme portant sur l'article D. 518-3 introduit par ce décret dans le code de la sécurité sociale. La requête est recevable, bien que deux organisations sur six n'aient pas démontré la qualité pour agir de leur président¹.

¹ L'OGBL, association de droit luxembourgeois, produit ses statuts, qui ne confèrent pas qualité au président pour introduire une action en justice. Et nous n'avons identifié aucune disposition de droit

Le I de l'article D. 518-3 précise que le montant de l'allocation différentielle correspond à la différence entre, d'une part, le montant de l'ensemble des prestations familiales qui auraient été dues en application de la législation française, parmi celles énumérées à l'article L. 511-1 à l'exception de l'allocation de logement, et le montant de l'ensemble des prestations effectivement versées par l'autre Etat.

Les requérants se plaignent tout d'abord de l'intégration, au titre des prestations énumérées à l'article L. 511-1, de la prime à la naissance ou à l'adoption, qui constitue la première composante de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE).

Il convient de dissiper d'emblée une ambiguïté, qui n'est pas sans incidence sur l'intérêt pour agir des requérants. La mesure leur est bien, au moins potentiellement, défavorable. En effet, l'exclusion de la prime, à laquelle procédaient antérieurement les CAF, permettait aux intéressés, dans tous les cas, d'en bénéficier en totalité, y compris s'ils percevaient déjà des prestations étrangères plus généreuses que les prestations nationales hors PAJE. C'est pour mettre fin à cette situation jugée trop favorable aux travailleurs frontaliers, que la prime à la naissance et à l'adoption a été intégrée au calcul. Prenons un exemple rapide et fictif pour en illustrer les conséquences : les prestations familiales allemandes perçues, qui n'incluent pas de prime à la naissance, s'élèvent à 110 et les prestations françaises auxquelles aurait pu prétendre la famille s'établissent à 100, plus une prime à la naissance de 20. Avant le décret, aucune allocation différentielle n'était due ($100 < 110$) mais la prime à la naissance était versée intégralement à hauteur de 20, soit un total de prestations reçues de 130 ($110 + 20$), là où une famille comparable mais travaillant exclusivement en France percevait 120 ($100 + 20$). Désormais, la même famille a droit à une allocation différentielle de 10 (soit 120, c'est-à-dire les prestations françaises qu'elles auraient pu

luxembourgeois (notamment dans la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et fondations sans but lucratif) qui permettrait au président d'ester en justice au nom de l'association.

percevoir, prime à la naissance comprise – 110), mais elle n'a plus droit à cette prime. Elle touche donc 120 seulement.

Les requérants soutiennent que cette disposition méconnaît l'article 68 du règlement n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004, qui fixe, au sein de l'Union, les règles applicables en cas de concours de législations pour le bénéfice des prestations familiales. Nous n'entrerons pas dans le détail complexe des règles de priorité fixées par le 1 de cet article, qui distinguent selon que les droits sont ouverts au titre d'une activité professionnelle, du bénéfice d'une pension ou du lieu de résidence. Ce qui nous intéresse ici, c'est le 2. de cet article. Lorsqu'il y a concours de législations, les prestations familiales sont servies par l'Etat compétent en vertu des règles de priorité fixées au 1 ; les droits dus en vertu de la ou des autres législations en présence sont suspendus à due concurrence du montant prévu par la législation prioritaire et, pour l'éventuelle partie excédentaire, versés sous forme de complément différentiel, « le cas échéant » dit le règlement.

Cette dernière expression ne doit pas être comprise, à notre sens, comme réduisant le complément différentiel à une simple faculté, mais seulement comme prévoyant le versement de la différence lorsque celle-ci existe. La version anglaise utilise le terme « *shall be provided, if necessary* » qui nous paraît renvoyer à une obligation s'il y a lieu. Et le même 2. prévoit un cas précis de dispense de versement du complément différentiel, qui n'aurait guère de sens s'il ne tempérait pas une obligation. Rien ne permet de penser, enfin, que le législateur européen aurait entendu revenir sur le droit au complément différentiel qui résultait, dans certains cas², du règlement antérieur 1408/71 tel qu'éclairé par la Cour de justice (CJCE, 23 avril 1986, Ferraioli c/ Deutsche Bundespost, C-153/84).

² Il s'agissait des cas dans lesquels l'Etat prioritaire était l'Etat de résidence en raison d'une activité professionnelle exercée par un parent, et où l'autre parent exerçait une activité professionnelle dans un autre Etat ouvrant droit à des prestations d'un montant supérieur.

Ces règles de non-cumul et de complément différentiel ne s'appliquent qu'aux prestations familiales, définies par le z) de l'article 1^{er} du règlement 883/2004 comme toutes les prestations destinées à compenser les charges de famille, à l'exclusion des avances sur pensions alimentaires et des allocations spéciales de naissance ou d'adoption visées à l'annexe I. Or, cette annexe I inclut, pour la France, la prime à la naissance ou à l'adoption prévue dans le cadre de la PAJE. Celle-ci est donc soustraite aux règles de coordination du règlement.

Son intégration dans la base de calcul du montant de l'allocation différentielle peut aboutir à méconnaître le règlement européen, puisque ce dernier prescrit, pour l'attribution du complément différentiel, de comparer les prestations familiales des différents pays en concours, hors prime à la naissance ou à l'adoption. Quoique l'hypothèse soit très circonscrite, elle peut exister. Là encore, un rapide exemple, fictif³, remplacera avantageusement un long discours théorique : une famille aurait droit, en France, à 100 hors prime à la naissance ; elle se voit effectivement verser 90 par le Luxembourg, hors prime analogue. Au titre du règlement, elle a donc droit à un complément différentiel de 10 versé par la France. Supposons que la législation française prévoie une prime à la naissance de 20 et le Luxembourg verse une prime de 25. Le total luxembourgeois – 115 – étant inférieur au total français – 120 -, une allocation différentielle de 5 sera versée à cette famille en vertu de l'article D. 512-3. Au total, la France n'aura versé que 5 alors que le règlement lui faisait obligation de s'acquitter d'un complément différentiel de 10.

Il nous semble difficile de neutraliser le texte en jugeant qu'il n'a pas pour objet et ne saurait avoir légalement pour effet de faire obstacle à l'octroi du complément différentiel prévu par le règlement, lequel est d'application directe. L'allocation

³ Nous n'avons pas tenu compte des conditions effectives d'attribution de l'allocation de naissance au Luxembourg. Le ministre n'allègue ni ne démontre qu'aucun pays frontalier de la France, ni même d'autres pays européens où des résidents français seraient susceptibles de travailler, n'est susceptible d'offrir une prime à la naissance aux non-résidents.

différentielle qu'il prévoit tient clairement lieu de complément différentiel au sens du règlement. Le ministre ne le conteste pas, et il faut bien avouer que l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme, déjà mis à rude épreuve en la matière, serait peu ou prou compromis par une telle interprétation neutralisante.

Il nous semble que, pour atteindre l'objectif qu'il s'est fixé – à savoir assurer une plus grande égalité entre travailleurs frontaliers et non frontaliers, le Gouvernement aurait pu simplement prévoir une réduction voire une suppression de la prime à la naissance pour tenir compte de prestations étrangères plus généreuses que les prestations françaises.

Nous vous proposons donc d'annuler les refus litigieux sur ce point, qui est divisible.

Les requérants se plaignent ensuite de l'atteinte à la libre circulation des travailleurs et de la discrimination qu'introduirait le décret au détriment des travailleurs frontaliers et, parmi eux, des femmes qui sont de fait les plus nombreuses à se consacrer à l'éducation des enfants. Cette discrimination résulterait à la fois de l'inclusion de la PAJE dans le calcul de l'allocation différentielle et du rythme trimestriel de versement de l'allocation différentielle.

L'intégration des compléments de la PAJE autres que la prime à la naissance et à l'adoption dans le calcul de l'allocation différentielle, ce qui a pour effet d'exclure tout cumul avec les prestations versées par un Etat étranger, n'est que la reprise des dispositions du règlement 883/2004, qui n'est pas lui-même critiqué en ce qu'il serait discriminatoire. Le moyen est donc inopérant dans cette mesure.

S'agissant du versement trimestriel, les intéressés se plaignent de devoir supporter pendant trois mois les salaires et charges sociales afférents à l'emploi d'une assistante maternelle – alors que, rappelons-le, le complément de libre choix du mode de garde

inclut une prise en charge partielle de ces dépenses par la CAF, *ab initio*, pour les personnes exclusivement régies par la loi française.

Sur ce point, l'hésitation est permise. Sous l'empire de l'ancien règlement 1408/71, tel qu'éclairé par une décision de la commission administrative des communautés européennes pour la sécurité sociale des travailleurs migrants du 10 octobre 1990 (n° 147), le versement du complément différentiel devait au moins être annuel. Le règlement 883/2004 et son règlement d'application du 16 septembre 2009 (987/2009) ne comportent aucune règle précise. L'article 60 du règlement d'application prescrit seulement à l'organisme compétent de transmettre « sans délai » le dossier à l'institution compétente de l'Etat membre susceptible de devoir verser un complément différentiel, ce qui est une claire invitation à la promptitude. Son article 7 prévoit quant à lui un mécanisme de liquidation provisoire des prestations à la demande de la personne lorsque l'organisme ne dispose pas de l'ensemble des éléments permettant d'effectuer le calcul définitif du montant de la prestation, mais son applicabilité au versement du complément différentiel est douteuse. De fait, et même si les parties ne vous apportent aucun éclairage sur ce point, les pratiques semblent disparates dans l'Union : rythme annuel en Suisse ; rythme semestriel au Luxembourg ; depuis 2013, rythme mensuel en Belgique assorti d'un mécanisme d'avances en cas d'incertitude sur le montant du complément (CO 1383 annexe 7 du 16 janvier 2013).

Comme l'indique le ministre, il est nécessaire que les CAF disposent des informations relatives au montant des prestations familiales servies par les Etats étrangers ou les organisations internationales et puissent procéder à diverses vérifications avant d'arrêter le principe et le montant du complément. A défaut d'interconnexion des systèmes d'information des caisses européennes et de traitement en temps réel des dossiers de part et d'autre des frontières, on ne voit pas bien comment s'affranchir d'un certain décalage. Comme l'indique une réponse ministérielle du 12 janvier 1995 (n° 08294, JO Sénat), un versement mensuel, le cas échéant sous forme d'avances,

conduirait à multiplier les procédures de récupération d'indus, de sorte que ni les bénéficiaires, ni l'administration n'en sortiraient vraiment gagnants. Sans doute le rythme trimestriel entraîne-t-il un préjudice de trésorerie dont les intéressés feraient volontiers l'économie, et qui nous paraît devoir constituer un maximum à l'heure des échanges dématérialisés. Mais la différence de traitement ne nous paraît pas excessive au regard de la contrainte qui s'impose aux caisses, compte tenu de la complexité des règles applicables et de la nécessité de gérer d'éventuels changements de situation. En outre, le décalage ne porte que sur le différentiel éventuel : à titre principal, les intéressés perçoivent les prestations étrangères qui, comme on l'a dit, peuvent être plus généreuses – et elles le sont souvent. Les requérants ne fournissent de leur côté aucun élément concret sur l'incidence réelle de la mesure sur les travailleurs frontaliers. Comme le laisse entendre le ministre, ces derniers ne sont pas, en général, franchement à plaindre au regard de leurs homologues non frontaliers. La discrimination indirecte que subiraient les femmes n'est quant à elle étayée que par un courrier évoquant la situation de trois mères en difficulté, et qui, comme le soutient le ministre, a vocation à être traitée par l'action sociale des CAF. Au total, nous ne pensons pas que le dispositif porterait atteinte aux principes de non-discrimination et libre circulation des travailleurs.

Enfin, vous écarterez comme inopérant le moyen tiré de ce que le pouvoir réglementaire se serait à tort cru tenu, en raison du principe d'égalité, d'interdire tout cumul entre les composantes de la PAJE autres que la prime à la naissance et à l'adoption pour prévenir un traitement de faveur au profit des travailleurs frontaliers. En effet, c'est l'article L. 521-5 du code de la sécurité sociale, dont il n'est pas soutenu qu'il serait contraire sur ce point aux engagements internationaux de la France, qui prescrit ce non-cumul, donc l'intégration de ces prestations dans la base de calcul de l'allocation différentielle. La circonstance que la législation de certains pays ne prévoit pas de prestation équivalente est sans incidence, puisque l'article L. 521-5 raisonne en

bloc, « toutes prestations familiales confondues », et non prestation par prestation au regard de leur objet.

Si vous nous suivez, vous annulerez les décisions litigieuses en tant qu'elles refusent de modifier l'article D. 512-3 du code de la sécurité sociale en ce qu'il inclut la prime à la naissance ou à l'adoption dans le calcul de l'allocation différentielle à laquelle pourrait prétendre une famille résidant en France et bénéficiant de prestations familiales versées par un autre Etat au titre du règlement n° 883/2004. Vous pourrez enjoindre au Premier ministre de procéder à cette modification dans un délai de trois mois à compter de la notification de votre décision, mettre à la charge de l'Etat une somme de 250 euros au profit de la confédération des travailleurs frontaliers de Lorraine, du comité régional CGT de Lorraine, du Comité de défense des travailleurs du Haut-Rhin et du Groupement transfrontalier européen, et rejeter le surplus des conclusions de la requête. **Tel est le sens de nos conclusions.**