

## Délibération n°2010-74 du 1<sup>er</sup> mars 2010

### **Nationalité - service public - fonctionnement/réglementation - prestations familiales - Recommandations**

*La HALDE a été saisie par l'association « Solidarité Roms » de quatre décisions de suspensions de prestations familiales à des personnes de nationalité roumaine au motif que celles-ci ne seraient pas en situation régulière. La régularité de séjour pour les ressortissants communautaires inactifs est subordonnée à deux conditions : une couverture médicale et des ressources suffisantes pour ne pas devenir une charge déraisonnable pour l'Etat d'accueil et ce, quelle que soit leur nationalité. Ces conditions ont été étudiées par la CAF à la lumière d'une circulaire de 2008 de la CNAF, laquelle viole le droit communautaire, notamment le principe de non discrimination à raison de la nationalité prévue dans la directive 2004/38/CE relative au droit au séjour des citoyens de l'Union.*

*Depuis, de nouvelles circulaires bien plus conformes au droit communautaire ont été édictées en 2009 par la Direction de la Sécurité sociale et la CNAF. Sur ce fondement – et face à un recours associatif soutenu par la HALDE – la CAF a finalement procédé au paiement des prestations. Le TASS de Saint-Etienne, auprès duquel le recours avait été maintenu, a annulé le 30 novembre 2009 les décisions de suspension et ordonné le versement de dommages et intérêts. Toutefois, parallèlement à ces réclamations et à ce jugement, la HALDE a récemment été saisie de nouvelles réclamations relatives à des suspensions de prestations familiales à des ressortissants roumains, postérieurement aux circulaires de 2009.*

*Le Collège a, en conséquence, demandé à la CNAF d'inviter les directeurs des CAF à, d'une part, rappeler à l'ensemble de leurs agents les règles applicables en termes de droit au maintien des prestations familiales accordées aux ressortissants communautaires et, d'autre part, à procéder à un nouvel examen des dossiers des ressortissants communautaires dont les prestations ont été suspendues sur le fondement de sa circulaire litigieuse de 2008. Le Collège a enfin recommandé à la CNAF de publier sa circulaire n°2009-022 sur son site Internet.*

Le Collège :

Vu le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et notamment les articles 18 et 21 ;

Vu la Directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union européenne et des membres de leurs familles de circuler et séjourner librement sur le territoire des Etats membres

Vu la directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée et notamment l'article 11 ;

Vu les articles L.121-1 et R121-4 du code l'entrée et du séjour des étrangers ;

Vu l'article L.512-2 du code de la sécurité sociale ;

Vu la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité et notamment l'article 11 ;

Vu le décret n°2005-215 du 4 mars 2005 relatif à la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;

Sur proposition du Président,

Décide :

L'association « Solidarité Roms » a saisi la haute autorité de quatre réclamations relatives aux décisions prises par la Caisse des allocations familiales (CAF) de E, le 1<sup>er</sup> septembre 2008, de suspendre le versement des prestations familiales pour les enfants respectifs de Messieurs X, Y et Mesdames Z et W, tous de nationalité roumaine.

Si la HALDE se réjouit de l'issue favorable donnée à ces dossiers ainsi que de la rédaction de la circulaire du 21 octobre 2009 de la CNAF qui traduit fidèlement les normes communautaires supérieures applicables en matière de droit de ressortissants communautaires aux prestations familiales, elle constate cependant avec regret, à la lumière de nouvelles réclamations dont elle vient d'être saisie, que cette circulaire n'est pas connue des agents des CAF. Elle l'est encore moins des allocataires dès lors qu'elle n'est pas publiée.

Ainsi, en premier lieu, le Collège adopte la note annexée ci-après et décide de porter cette délibération à la connaissance de la Caisse des allocations familiales de E.

En second lieu, le Collège recommande à la CNAF d'inviter les directeurs des CAF à rappeler à l'ensemble de leurs agents les règles applicables en termes de droit au maintien des prestations familiales accordées aux ressortissants communautaires, tel qu'il est prévu dans sa circulaire n°2009-022 du 21 octobre 2009.

Le Collège recommande à la CNAF d'inviter les directeurs des CAF à procéder à un nouvel examen des dossiers des ressortissants communautaires dont les prestations ont été suspendues sur le fondement de la circulaire du 18 juin 2008 de la CNAF.

Le Collège recommande enfin à la CNAF de publier sa circulaire n°2009-022 sur son site Internet.

*Le Président*

Louis SCHWEITZER

## NOTE ANNEXEE A LA DELIBERATION

L'association « Solidarité Roms » a saisi la haute autorité de quatre réclamations relatives aux décisions prises par la Caisse des allocations familiales (CAF) de E, le 1<sup>er</sup> septembre 2008, de suspendre le versement des prestations familiales pour les enfants respectifs de Messieurs X, Y et Mesdames Z et W, tous de nationalité roumaine.

Les réclamants soutiennent que c'est à raison de leur nationalité que les décisions ont été prises et qu'elles revêtaient, de ce fait, un caractère discriminatoire.

En France respectivement depuis 2002 et 2005, Messieurs Y et X bénéficiaient de plusieurs prestations familiales depuis janvier 2007 date à laquelle, en raison de l'entrée de la Roumanie dans l'Union européenne, eux et les membres de leur famille sont devenus ressortissants communautaires.

Mesdames Z et W sont arrivées en France entre l'été et l'automne 2007 et ont perçu des prestations familiales pour leurs enfants peu de temps après.

Ces réclamants, qui ne bénéficient ni du statut de travailleur salarié ou indépendant, ni de celui d'étudiant ou encore de retraité, sont « inactifs » au regard du droit communautaire.

Les décisions de suspension ont été prises au motif que les réclamants ne remplissaient pas les conditions de régularité de séjour, c'est-à-dire qu'ils ne disposaient pas, en tant qu'inactifs, d'une couverture médicale et de ressources suffisantes, conditions fixées notamment par la directive 2004/38 et le code de l'entrée et du séjour des étrangers (CESEDA).

Ils ont alors contesté ces décisions devant la Commission de recours amiable, laquelle a confirmé les décisions initiales de la Caisse le 18 novembre 2008. C'est dans ce cadre qu'ils ont saisi le Tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS) de E entre le 8 décembre 2008 et le 20 janvier 2009.

Entre temps, au cours de l'instruction du dossier par la haute autorité, la CAF a modifié sa position et finalement procédé le 26 août 2009 au paiement des prestations familiales après une suspension de celles-ci pendant plus d'un an et ce, sans attendre la décision du TASS saisi. L'audience était pourtant fixée peu de temps après, le 5 octobre 2009.

Par jugement du 30 novembre 2009, le TASS a pris acte du fait que la CAF avait rétabli les réclamants dans leur droit aux prestations et l'a condamnée au versement de dommages et intérêts.

S'il paraît opportun de prendre acte de l'issue favorable donnée à ces dossiers individuels du fait de l'introduction d'un recours contentieux et de la demande de justifications de la haute autorité, cela ne suffit pas et le Collège décide d'adopter certaines recommandations,

notamment au vu de saisines parvenues récemment à la haute autorité faisant état de nouvelles suspensions de prestations, dans des situations comparables<sup>1</sup>.

Il convient de rappeler, préalablement à l'analyse de la situation personnelle des réclamants, les règles applicables aux ressortissants de l'Union européenne en matière de protection sociale.

**Les ressortissants communautaires bénéficient d'une égalité de traitement entre eux**, quelle que soit la date d'entrée de leur pays dans l'Union européenne. S'il existe une période transitoire en matière d'autorisation de travail pour les Roumains et les Bulgares, il n'en existe aucune en matière de protection sociale.

L'article 24 de la directive 2004/38/CE relative au droit au séjour des citoyens de l'Union rappelle, qu'au regard des traités fondateurs de l'Union européenne (notamment des articles 18 et 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union), **les ressortissants communautaires bénéficient également d'une égalité de traitement avec les français**, sous réserve d'un séjour régulier en France.

La **vérification de la régularité du séjour** d'un ressortissant communautaire pour le versement des prestations familiales est très différente de celle d'un ressortissant d'un Etat tiers à l'Union puisque, d'une part, **il incombe aux CAF de réaliser ce contrôle et non aux préfetures** et que, d'autre part, ce *droit* au séjour n'a pas à être matérialisé par un *titre* de séjour et ce, conformément à l'article 25 de la directive 2004/38.

L'article 7 de la directive précitée énonce que, pour certains inactifs (ceux ne disposant pas de titre de séjour, ceux n'ayant pas conservé la qualité de travailleur ou encore ceux n'étant pas membres de famille d'un ressortissant bénéficiant d'un droit au séjour), la régularité du séjour est subordonnée à deux conditions cumulatives :

- disposer de ressources suffisantes pour lui et sa famille afin de ne pas devenir une charge déraisonnable pour le système d'assurance sociale de l'Etat d'accueil ;
- bénéficier d'une assurance maladie complète dans l'Etat d'accueil.

Cette disposition a été transposée et interprétée en droit interne dans les textes suivants :

- articles L.121-1 et R121-4 du code l'entrée et du séjour des étrangers (CESEDA) ;
- en ce qui concerne plus précisément le bénéfice des prestations familiales :
  - o l'article L.512-2 du code de la sécurité sociale ;
  - o la circulaire CNAF n°2008-024 du 18 juin 2008 sur le droit au séjour des ressortissants communautaires, en vigueur aux moments des faits de l'espèce mais aujourd'hui abrogée et remplacée par la circulaire CNAF n°2009-022 du 21 octobre 2009 ;
  - o la circulaire de la Direction de la Sécurité sociale du 3 juin 2009 relative au bénéfice des prestations familiales des ressortissants de l'Union européenne.

---

<sup>1</sup> Cette voie est d'autant plus à privilégier que l'interprétation du TASS est en parfaite concordance avec une nouvelle circulaire rédigée par la CNAF en 2009 (laquelle n'était pas applicable au moment des faits) et qui, comme on le verra, n'est toujours pas appliquée par les services des CAF

- **Analyse juridique**

La CAF de E affirme qu'elle s'est fondée sur l'article 7 de la directive communautaire 2004/38, ainsi que des dispositions du code de la sécurité sociale et du CESEDA précitées pour suspendre les prestations familiales des réclamants, à compter du 5 août 2008 et ce, par décision du 1<sup>er</sup> septembre 2008.

En réalité, il ressort de l'instruction menée par la haute autorité que la CAF, pour suspendre les prestations, s'est exclusivement fondée sur **l'interprétation de ces textes** donnée par la CNAF dans sa circulaire du 18 juin 2008 n°2008-024.

Or, cette interprétation du droit au séjour des ressortissants communautaires n'est pas conforme à la directive applicable en l'espèce et à l'interprétation qui en est faite par la Cour de justice des Communautés européenne **(1)**.

Dans l'hypothèse où la violation du principe d'égalité de traitement entre ressortissants communautaires et Français peut être établie, la décision initiale de la CAF constituait, de ce fait, une discrimination fondée sur la nationalité prohibée par plusieurs textes internationaux **(2)**.

Cette analyse, développée en deuxième partie, se trouve confortée par le revirement de position de la CAF qui a procédé au paiement des prestations et le jugement favorable du TASS de E.

Plus généralement, elle est aussi confortée par l'abrogation de la circulaire litigieuse de la CNAF du 18 juin 2008 (sur laquelle s'était fondée la CAF pour suspendre les prestations) ; l'édition d'une circulaire du Directeur de la Sécurité sociale du 3 juin 2009 (ayant permis à la CAF de réviser sa décision et finalement payer les prestations) ainsi que d'une circulaire de la CNAF du 21 octobre 2009 (postérieure au litige en cours et abrogeant la circulaire de 2008), ces deux dernières circulaires étant, elles, conformes au droit communautaire.

Il résulte de ce qui précède - ainsi que de l'instruction menée dans d'autres dossiers relatifs à des décisions très récentes de suspensions de prestations familiales - que **le droit communautaire applicable en la matière n'a pas suffisamment été porté à la connaissance des agents des caisses et, a fortiori, de celle des allocataires.**

En effet, depuis octobre 2009, la haute autorité est saisie de nouvelles réclamations faisant état de décisions de suspensions postérieures aux circulaires de la Direction de la Sécurité sociale et de la CNAF en date des 3 juin et 21 octobre 2009 **(3)**.

## **1. Une décision fondée sur une interprétation contraire au principe de l'égalité de traitement entre les ressortissants de l'Union européenne**

Seul Monsieur Y a été destinataire, le 23 août 2008, d'un avis de suspension des prestations familiales. Cette première décision de suspension de la CAF ne comportait aucune motivation puisqu'elle se bornait à expliquer que ses droits à l'allocation de logement familiale avaient été étudiés et qu'ils changeaient à partir du 1<sup>er</sup> août 2008. Un tableau en bas de page indiquait alors « ALF = supprimé ».

A la suite d'une demande d'explications, la CAF lui adressait, le 1<sup>er</sup> septembre 2008, une deuxième décision de suspension de l'ensemble des prestations perçues jusqu'alors en se fondant sur « *la condition du droit au séjour prévue par la directive communautaire n°2004/38 du 29 avril 2004, et reprise par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008* ». La CAF affirmait ensuite que « *la situation actuelle et professionnelle [de Monsieur Y] ne permettait pas de considérer qu'[il] rempliss[ait] cette condition* ». Et la Caisse d'en conclure que le réclamant ne pouvait « *pas prétendre aux prestations demandées* ».

La CAF affirmait ensuite que « *la situation actuelle et professionnelle [de Monsieur Y] ne permettait pas de considérer qu'[il] rempliss[ait] cette condition* ». Et la Caisse d'en conclure que le réclamant ne pouvait « *pas prétendre aux prestations demandées* ».

Si ce courrier semble apporter des éléments de motivation en *droit* à la décision de suspension des prestations, elle écarte toute appréciation des *faits* liée à la situation personnelle de Monsieur Y.

Concernant les autres réclamants, ils n'ont été destinataires d'aucun avis de suspension et ont découvert que les prestations familiales qu'ils percevaient jusqu'alors ne leur étaient plus versées.

Enfin, c'est seulement dans son courrier du 8 avril 2009, adressé à la haute autorité, que la CAF se fonde explicitement sur la circulaire de la CNAF du 18 juin 2008 pour motiver la suspension de toutes les prestations.

Le principal motif de la suspension des prestations familiales des réclamants repose ainsi sur le fait, d'une part, qu'ils ne disposent pas de **ressources suffisantes** pour eux et leur famille et, d'autre part, le fait qu'en tant que bénéficiaires de la couverture médicale universelle (CMU), ils ne remplissent pas la condition relative à **l'assurance maladie**.

Cette motivation est erronée en droit et méconnaît le droit au maintien des prestations familiales.

#### *a. Des motivations de la CAF erronées en droit*

##### *- absence de couverture maladie*

La décision de la CAF semble en partie reposer sur le fait que Messieurs. X, Y et Mesdames Z et W ne remplissent pas la condition relative à **l'assurance maladie** dans la mesure où ils sont bénéficiaires de la couverture médicale universelle (CMU).

Encore une fois, cette appréciation se fonde sur les dispositions de la circulaire CNAF du 18 juin 2008 et ce, en violation des textes communautaires applicables en l'espèce.

La CNAF affirme, en effet, à la page 5 de la circulaire 2008-024, que « *la CMU n'est pas considérée comme une couverture maladie permettant d'établir le droit au séjour* ».

Or, d'une part, l'article R.121-4 du CESEDA, transposant notamment en droit interne l'exigence d'une couverture maladie pour le droit au séjour des ressortissants communautaires inactifs, expose que l'assurance médicale doit couvrir les prestations prévues aux articles L.321-1 (assurance maladie) et L.331-2 (assurance maternité) du code de la sécurité sociale.

D'autre part, selon le code de la sécurité sociale, la CMU de base correspond à la couverture maladie et maternité du régime général de la Sécurité sociale, selon les taux de remboursement pratiqués pour tous les assurés.

La Commission européenne, dans une communication du 2 juillet 2009, le confirme d'ailleurs dans les termes suivants : « *toute assurance, privée ou publique, souscrite dans l'État membre d'accueil ou ailleurs, est en principe acceptable tant qu'elle prévoit une couverture complète* ».

En conséquence, les réclamants, bénéficiaires de la CMU, remplissaient la condition d'assurance maladie nécessaire au versement des prestations familiales.

- absence de ressources suffisantes

Concernant le dossier de Monsieur X, la justification de l'absence de ressources suffisantes n'est pas apportée dans la première décision de la CAF du 23 août 2008. Si elle n'est pas non plus explicitement mentionnée dans la décision du 1<sup>er</sup> septembre 2008, il peut néanmoins être déduit des termes « *votre situation actuelle professionnelle et financière ne permet pas de considérer que vous remplissez cette condition [régularité de séjour]* » une référence à la condition de ressources suffisantes.

Dans son courrier du 8 avril 2009 adressé à la haute autorité, la CAF mentionne elle-même, la mention suivante : « *inactifs, sans revenus et bénéficient de la CMU, d'où refus du droit au séjour* »

Pour affirmer que les réclamants ne perçoivent pas de ressources suffisantes, la CAF s'appuie sur les déclarations de ressources que le réclamant a rempli dans le cadre de sa demande initiale de prestations. Cette déclaration indique que l'intéressé n'a bénéficié d'aucun revenu pour l'année 2006.

Or, les ressources prises en compte pour le calcul du montant des prestations sociales qui sont, à peu de choses près, les revenus retenus pour l'établissement de l'impôt sur les revenus, sont de nature différente de celles des ressources prises en compte pour le droit au séjour, lesquelles peuvent être plus diversifiées.

En effet, ces dernières peuvent être des aides en nature ou en espèces et pas nécessairement des ressources personnelles, ainsi que l'ont rappelé les juges communautaire<sup>2</sup> et national<sup>3</sup> : ces ressources peuvent provenir de tiers.

En outre, la CAF de E, pour affirmer que les réclamants ne disposaient pas de ressources suffisantes a très certainement pu se fonder sur les précisions données par la CNAF, dans sa circulaire du 18 juin 2008, aux termes de laquelle il convient de « *vérifier que le demandeur dispose au moins de six mois d'équivalent du RMI* ».

Cette précision viole pourtant l'article 8 de la directive 2004/38 (transposée sur ce point par l'article R121-4 du CESEDA) selon lequel, « *dans tous les cas* », le montant des ressources pour la détermination du droit au séjour « *n'est pas supérieur au niveau en-dessous duquel les*

---

<sup>2</sup> CJCE, 23 mars 2006, *aff. C-408/03, Commission c/Belgique*

<sup>3</sup> Cour administrative de Douai, 3 juin 2008, n°07DA01750

*ressortissants de l'Etat d'accueil peuvent bénéficier d'une assistance sociale* », autrement dit, le RMI/RSA.

En effet, la CNAF a transformé un montant plafond approximatif de ressources en seuil plancher, ce qui constitue une restriction importante dans la possibilité de remplir ladite condition.

- Charge déraisonnable pour l'Etat d'accueil

Bien plus, en présence de ressources insuffisantes, la CAF aurait dû se demander, conformément aux textes communautaires précités, si les réclamants constituaient, du fait de cette absence de ressources, une charge déraisonnable pour l'Etat d'accueil.

Selon les termes de l'article 14 de la directive 2004/38, si la personne qui sollicite le bénéfice d'une prestation constitue « *une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil* », le droit au séjour - et donc aux prestations - pourra lui être refusé.

Pour en arriver à une telle conclusion, la Caisse se devait de procéder à une analyse de la situation de Messieurs X et Y et Mesdames Z et W en prenant en compte plusieurs critères dégagés par la jurisprudence de la CJCE en la matière : le caractère temporaire des difficultés rencontrées<sup>4</sup>, la durée du séjour<sup>5</sup>, le degré d'intégration dans la société<sup>6</sup> et, enfin, la situation personnelle des intéressés.

Le considérant 16 de la directive 2004/38 reprend à ce titre certains des critères dégagés par la jurisprudence CJCE en affirmant que « *l'Etat membre d'accueil devrait examiner si, dans ce cas, il s'agit de difficultés d'ordre temporaire et prendre en compte la durée du séjour, la situation personnelle et le montant de l'aide accordée, afin de déterminer si le bénéficiaire constitue une charge déraisonnable pour son système d'assistance sociale* ».

Or, les affirmations très générales avancées pour expliquer que les réclamants ne remplissent pas la condition de ressources suffisantes attestent qu'aucun examen précis, au vu de ces critères, n'a été réalisé dans le cas d'espèce.

En cela aussi, la décision de la CAF a manqué de base légale.

***b. La méconnaissance de la CAF d'un droit au maintien des prestations familiales***

Au vu de ce qui est décrit, il apparaît que la CAF a réalisé un contrôle de la régularité du séjour de Messieurs X, Y et Mesdames Z et W comme si ceux-ci n'avaient jamais perçu auparavant de prestations familiales. Or, au regard du droit communautaire, l'étude de la régularité de séjour pour le bénéfice des prestations diffère sensiblement selon que les intéressés ont déjà été bénéficiaires de prestations ou pas.

---

<sup>4</sup> CJCE, 20 septembre 2001, *Grzelczyk*, aff. C-184/99

<sup>5</sup> CJCE, 7 septembre 2004, *Trojani*, aff. C-456/02

<sup>6</sup> CJCE, 15 mars 2005, *Bidar*, aff. C-209/03 portant toutefois non pas sur des prestations de protection sociale mais sur des aides aux étudiants

En effet, en leur octroyant dans le passé des prestations familiales - prestations attribuées sous condition de régularité du séjour - elle leur a, *de facto*, reconnu un droit au séjour en 2007. Cette décision lie désormais la CAF, dès lors qu'il s'agit pour elle de décider du maintien ou du renouvellement de la prestation.

Ce raisonnement, qui ne serait pas applicable aux ressortissants des Etats tiers à l'Union, s'appuie sur l'interprétation qui est faite par la Cour de Justice des Communautés Européennes dans l'arrêt *Trojani* du 7 septembre 2004.

Dans cette affaire, la préfecture avait donné à tort un titre de séjour à une personne française sans domicile fixe vivant en Belgique. A l'occasion d'un contentieux relatif au refus de versement d'une prestation sociale opposé à cette personne, la Cour de justice a estimé que, bien que l'intéressé soit inactif et sans ressources suffisantes, il pouvait se prévaloir du droit à un traitement sans discrimination en raison de la nationalité fondé sur l'article 12 du Traité CE (aujourd'hui article 18 du Traité sur le fonctionnement) et qu'il avait droit à cette prestation d'assistance sociale dès lors qu'une administration lui avait donné, dans le passé, le droit de séjourner légalement dans l'Etat membre d'accueil.

Dans la mesure où, concernant les ressortissants communautaires, la régularité du séjour peut être reconnue tant par la Préfecture que par les CAF, le raisonnement de la Cour dans l'arrêt *Trojani* est sans nul doute transposable aux cas dans lesquels c'est la caisse d'allocation familiale elle-même qui a reconnu, par le versement de prestations, le droit au séjour<sup>7</sup>.

Ce raisonnement a été confirmé par les dispositions de la circulaire de la Direction de la Sécurité sociale du 3 juin 2009 consacrant un véritable droit au maintien des prestations familiales, en ces termes : « *le droit aux prestations (...) des familles déjà allocataires à la date de la publication de la circulaire ne pourra pas être remis en cause sur le fondement de l'absence de justification prouvant l'existence d'un droit au séjour* ».

Il a de nouveau été confirmé, postérieurement aux faits de l'espèce, par la circulaire de la CNAF du 21 octobre 2009 qui réitère le droit au maintien des prestations familiales aux ressortissants communautaires.

Ce droit trouve son origine dans la liberté fondamentale de la citoyenneté européenne consacrée par les articles 18 à 25 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne<sup>8</sup>. Dans ce sens, le droit au maintien ne pourrait en aucun cas être transposé aux ressortissants tiers à l'Union.

## **2. Des décisions constitutives de discriminations fondées sur la nationalité, prohibées par plusieurs textes internationaux**

En premier lieu, **l'article 18 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne** (ex article 12 du Traité de l'Union), relatif à la citoyenneté européenne dispose que « *dans le*

---

<sup>7</sup> Voir, pour exemple, Jean-Philippe LHERNOULD (« Les Européens et la CMU après la circulaire du 23 novembre 2007 », *Droit Social*, février 2008)

<sup>8</sup> Par ailleurs, il s'agit bien, pour les ressortissants communautaires, d'un droit au maintien des prestations. Si les réclamants n'avaient jamais perçu de prestations dans le passé et compte tenu de leur absence de ressources, le refus d'ouverture de droit aux prestations aurait vraisemblablement été justifié.

*domaine d'application du présent traité, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité des ressortissants communautaires ».*

Depuis une dizaine d'années, une jurisprudence de la Cour de Justice se construit en la matière et tend à consacrer le principe d'égalité de traitement en matière de prestations sociales sur le fondement de la citoyenneté européenne (article 18 précité du Traité), consacrée par le Traité de Maastricht, et non plus seulement sur le fondement de la libre circulation des personnes (article 21 du Traité).

Cela conduit à reconnaître cette égalité - et son corolaire aux termes du Traité, la prohibition de la discrimination fondée sur la nationalité - à des ressortissants communautaires inactifs, ne justifiant pas de ressources suffisantes et/ou de couverture sociale<sup>9</sup>.

En second lieu, ainsi qu'il a été démontré en première partie, l'interprétation de l'article 24 de la **directive 2004/38/CE relative au droit au séjour des citoyens de l'Union** par la CAF est erronée. Or cette directive, qui ne fait que refondre les précédentes directives en prenant en compte la jurisprudence s'y rapportant, pose également le principe de l'égalité de traitement entre ressortissants communautaires, prohibant ainsi les différences de traitement à raison de la nationalité.

Enfin, subordonner l'accès des ressortissants communautaires aux prestations familiales à des conditions non prévues par la loi et contraires au droit communautaire applicable, comme l'a fait la CAF de E, alors que ces prestations sont, par nature, versées pour l'éducation des enfants, est de nature à entrer en contrariété avec l'article 3 de la **Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE)** aux termes duquel « *dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ».

A ce titre, il est à noter que le TASS de E, sans utiliser le terme de « discrimination » a néanmoins mentionné ces trois textes pour parvenir à l'annulation des décisions.

Il résulte de ce qui a été démontré dans cette note que l'application rigoureuse du droit communautaire et notamment de la directive 2004/38 aurait dû conduire au maintien des prestations familiales des réclamants, ainsi qu'à l'ouverture des autres prestations sollicitées, notamment pour les enfants handicapés.

Ainsi qu'il a été indiqué en introduction, la CAF de E a finalement procédé au paiement des prestations familiales après une suspension de celles-ci pendant plus d'un an, sans attendre la décision du TASS.

Cependant, le changement d'attitude de la CAF s'explique par le fait que les réclamants, assistés de l'association « Solidarité Rroms », ont fait valoir la circulaire du 3 juin 2009 du Directeur de la Sécurité sociale, laquelle organise, comme il a été vu précédemment, un « droit au maintien » des prestations pour les personnes en bénéficiant au jour de la publication de la circulaire.

Dans son courriel du 26 août 2009 adressé à la haute autorité, la CAF l'exprimait clairement.

---

<sup>9</sup> Voir, par exemple les affaires *Grzelczyk* (C-184/99) ; *D'Hoop* (C-224/98) ; *Bidar* (C-209/03) ; *Förster* (C-158/07)

Le 30 novembre 2009, le TASS de E a condamné la CAF à payer à chaque réclamant une somme de 1000 € au titre des dommages et intérêts pour le préjudice subi, confirmant ainsi qu'avant même l'existence de la circulaire du 21 octobre 2009 de la CNAF, les décisions de suspensions de la Caisse des allocations familiales violaient le droit communautaire.

Parallèlement à ces réclamations et ce jugement, la haute autorité a récemment été saisie de nouvelles réclamations relatives à des suspensions de prestations familiales à des ressortissants roumains, postérieurement aux circulaires de la DSS et de la CNAF des 3 juin et 21 octobre 2009.

En conséquence, si la haute autorité se réjouit de la rédaction de la circulaire du 21 octobre 2009 de la CNAF qui traduit fidèlement les normes communautaires supérieures applicables en l'espèce, elle constate cependant avec regret, à la lumière des dernières réclamations dont elle vient d'être saisie, que cette circulaire n'est pas connue des agents des CAF. Elle l'est encore moins des allocataires dès lors qu'elle n'est pas publiée.

Ainsi, le défaut de connaissance et de publicité de ce texte conduira, d'une part, à ce que de nouvelles décisions de suspension de prestations interviennent dans l'avenir et, d'autre part, à ce que les personnes qui se sont vu suspendre leurs prestations depuis 2008, ne soient pas en mesure de demander le réexamen de leur situation au vu de la nouvelle interprétation proposée par la CNAF.

Ce deuxième aspect de la réflexion est d'autant plus dommageable que la circulaire ne prévoit une réintégration dans les droits aux prestations suspendues qu'aux seuls allocataires qui en font la demande.