

Paris, le 7 mai 2014

*Circulaire n° 2014-019*

Mesdames et Messieurs les Directeurs  
et Agents Comptables des  
Caf – Certi – Cnedi  
Mesdames et Messieurs les Conseillers du Système  
d'Information  
Centres de ressources

Objet : *Nouvelles modalités de calcul de l'allocation différentielle (Adi)*

Madame, Monsieur le Directeur,  
Madame, Monsieur l'Agent Comptable,

Le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 30 décembre 2013 (décision n°353404 jointe en annexe) a jugé que la prime à la naissance et à l'adoption ne faisaient pas partie de la définition communautaire des prestations familiales.

En effet, le règlement n°883/2004 du 29 avril 2004 dispose que « *le terme « prestations familiales » désigne toutes les prestations en nature ou en espèces 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* ». Ladite annexe I vise précisément les primes à la naissance ou à l'adoption versées dans le cadre de la prestation d'accueil au jeune enfant.

Conformément à l'arrêt précité, le pouvoir réglementaire dispose de trois mois à compter du 30 décembre 2013 pour modifier l'assiette des prestations familiales prise en compte pour le calcul de l'allocation différentielle et définie à l'article D. 512-3 du code de la sécurité sociale afin d'en exclure la prime à la naissance et à l'adoption. Le délai s'est achevé le 30 mars 2014.

Sans attendre la parution du décret, il convient d'exclure dès à présent la prime à la naissance ou l'adoption du calcul de l'Adi.

Ainsi, à compter du 1<sup>er</sup> avril 2014, la prime à la naissance et à l'adoption seront versées directement, pour leur montant intégral, aux familles qui en remplissent les conditions, en plus des prestations familiales étrangères dont elles bénéficient à titre principal.

## **Gestion des dossiers par Cristal**

L'exclusion de la prime à la naissance ou à l'adoption dans le calcul de l'Adi sera effective lors de version 42.00 de Cristal dont la mise en production est prévue pour juin 2014.

Je vous remercie de me faire part des difficultés que vous pourriez rencontrer dans l'application de cette circulaire.

Je vous prie de croire, Madame, Monsieur le Directeur, Madame, Monsieur l'Agent Comptable, à l'assurance de ma considération distinguée.

Le directeur des politiques  
familiale et sociale

Frédéric Marinacce

N° 353404

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

CONFEDERATION DES  
TRAVAILLEURS FRONTALIERS DE  
LORRAINE et autres

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 1<sup>ère</sup> et 6<sup>ème</sup> sous-sections réunies)

M. Rémi Decout-Paolini  
Rapporteur

Sur le rapport de la 1<sup>ère</sup> sous-section  
de la Section du contentieux

M. Alexandre Lallet  
Rapporteur public

Séance du 16 décembre 2013  
Lecture du 30 décembre 2013

Vu la requête et le nouveau mémoire, enregistrés les 17 octobre et 24 novembre 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés par la confédération des travailleurs frontaliers de Lorraine, dont le siège est 64, rue du Maréchal-Foch à Audun-le-Tiche (54390), représentée par ses co-présidents, le comité régional CGT de Lorraine, dont le siège est 10, rue de Méric à Metz (57000), représenté par son président, la confédération syndicale indépendante du Luxembourg (OGBL), dont le siège est 60, boulevard John-Fitzgerald-Kennedy à Esch-sur-Alzette (Luxembourg 4002), représentée par son président, l'association des frontaliers d'Alsace et de Lorraine, dont le siège est 8, boulevard d'Hanauer à Haguenau (67500), représentée par son président, le comité de défense des travailleurs frontaliers du Haut-Rhin, dont le siège est pavillon place Gissy à Saint-Louis (68300), représenté par son président, et le groupement transfrontalier européen, dont le siège est 50, rue de Genève à Annemasse (74103), représenté par son président ; la confédération des travailleurs frontaliers de Lorraine et autres demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir les décisions implicites nées du silence gardé par le Premier ministre et le ministre du travail, de l'emploi et de la santé sur leur demande du 19 juillet 2011 tendant à l'abrogation du décret n° 2008-1384 du 19 décembre 2008 relatif aux modalités de calcul et de versement de l'allocation différentielle prévue à l'article L. 512-5 du code de la sécurité sociale ;

2°) d'enjoindre au Premier ministre d'abroger le décret litigieux ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....  
Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le traité sur l'Union européenne ;

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

Vu le règlement (CE) n ° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du  
29 avril 2004 ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu le décret n° 2008-1384 du 19 décembre 2008 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Rémi Decout-Paolini, Maître des Requêtes,
- les conclusions de M. Alexandre Lallet, rapporteur public ;

1. Considérant que l'autorité compétente, saisie d'une demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal, est tenue d'y déférer, soit que ce règlement ait été illégal dès la date de sa signature, soit que l'illégalité résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 512-5 du code de la sécurité sociale : « *Les prestations familiales du régime français ne peuvent se cumuler avec les prestations pour enfants versées en application des traités, conventions et accords internationaux auxquels la France est partie ou en application d'une législation ou d'une réglementation étrangère, ainsi qu'avec les prestations pour enfants versées par une organisation internationale. / Lorsque des prestations familiales ou des avantages familiaux sont versés, en application des traités, conventions et accords internationaux auxquels la France est partie ou en application d'une législation étrangère de sécurité sociale, à une famille résidant en France et que leurs montants sont inférieurs à celui des prestations familiales du régime français de sécurité sociale, seules des allocations différentielles peuvent être éventuellement versées. Un décret fixe les modalités d'application du présent article* » ; que pour l'application de ces dispositions, le décret du 19 décembre 2008, dont l'abrogation est demandée, a inséré dans le même code un article D. 512-3 aux termes duquel : « I. Le montant de l'allocation

différentielle prévue à l'article L. 512-5 est égal à la différence entre 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 ou avantages familiaux versés en application d'un traité, d'une convention ou d'un accord international auquel la France est partie, de la législation ou de la réglementation d'un autre Etat, ou de la réglementation d'une organisation internationale. / (...) / III. (...) La périodicité de versement de l'allocation différentielle est trimestrielle » ;

3. Considérant que le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, qui s'est substitué le 1<sup>er</sup> mai 2010 au règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, a notamment pour finalités, selon ses motifs, d'assurer, en application des articles 39 et 42 du traité instituant la Communauté européenne, devenus les articles 45 et 48 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'égalité de traitement « pour les travailleurs qui ne résident pas dans l'Etat membre où ils travaillent, y compris les travailleurs frontaliers » et d'« éviter les cumuls de législations nationales applicables et les complications qui peuvent en résulter » ; que ce règlement prévoit à son article 11 que les personnes, en particulier les travailleurs, auxquelles ses dispositions s'appliquent « ne sont soumises qu'à la législation d'un seul Etat membre » et que, sous réserve de dispositions particulières, « la personne qui exerce une activité salariée ou non salariée dans un Etat membre est soumise à la législation de cet Etat membre » ; que son article 67 dispose à cet effet qu'« une personne a droit aux prestations familiales conformément à la législation de l'Etat membre compétent, y compris pour les membres de sa famille qui résident dans un autre Etat membre, comme si ceux-ci résidaient dans le premier Etat membre » ; qu'aux termes de l'article 68 du même règlement, qui fixe les règles de priorité en cas de cumul éventuel de prestations familiales : « 1. Si, pour la même période et pour les mêmes membres de la famille, des prestations sont prévues par la législation de plus d'un Etat membre, les règles de priorité ci-après s'appliquent : / a) si des prestations sont dues par plus d'un Etat membre à des titres différents, l'ordre de priorité est le suivant : en premier lieu les droits ouverts au titre d'une activité salariée ou non salariée, deuxièmement les droits ouverts au titre de la perception d'une pension et enfin les droits ouverts au titre de la résidence ; (...) / 2. En cas de cumul de droits, les prestations familiales sont servies conformément à la législation désignée comme étant prioritaire selon le paragraphe 1. Les droits aux prestations familiales dues en vertu de la ou des autres législations en présence sont suspendus jusqu'à concurrence du montant prévu par la première législation et servis, le cas échéant, sous forme de complément différentiel, pour la partie qui excède ce montant. Toutefois, il n'est pas nécessaire de servir un tel complément différentiel pour les enfants résidant dans un autre Etat membre, lorsque le droit aux prestations en question se fonde uniquement sur le lieu de résidence » ;

4. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que les travailleurs frontaliers résidant en France et exerçant une activité dans un autre Etat membre ont droit aux prestations familiales de cet autre Etat membre, les prestations familiales dues, au titre de la résidence, en vertu de la législation française étant suspendues à concurrence du montant prévu par la législation de l'autre Etat membre et servies, le cas échéant, pour la partie excédant ce montant, sous forme de complément différentiel ;

Sur la légalité du décret litigieux, en tant qu'il prend en considération la prime à la naissance ou à l'adoption de la prestation d'accueil du jeune enfant :

5. Considérant qu'aux termes du z) de l'article 1<sup>er</sup> du règlement du 29 avril 2004 : « le terme "prestations familiale" désigne toutes les prestations en nature ou en espèces 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 » ; que le II de cette annexe I mentionne pour la France, au titre de ces allocations spéciales de naissance et d'adoption, les « primes à la naissance ou à l'adoption dans le cadre de la prestation d'accueil au jeune enfant (PAJE) » ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale : « Les prestations familiales comprennent : / 1° La prestation d'accueil du jeune enfant ; (...) 4° L'allocation de logement (...) » ; qu'en prévoyant à l'article D. 512-3 du code de la sécurité sociale que la base de calcul de l'allocation différentielle tient compte « 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 », sans exclure de cette base de calcul la composante « prime à la naissance ou à l'adoption » de la prestation d'accueil du jeune enfant, le pouvoir réglementaire a regardé cette prime comme une prestation familiale non cumulable et en a déduit qu'elle ne devait pas être servie selon les règles de la législation française mais seulement prise en considération, à hauteur du montant qui serait résulté de l'application de cette législation, pour le calcul du montant de l'allocation différentielle prévue par l'article L. 512-5 du code de la sécurité sociale ; que, dès lors, le décret du 19 décembre 2008 méconnaît les dispositions du règlement du 29 avril 2004 en tant qu'il inclut, en cas de versement de prestations ou avantages familiaux étrangers en vertu de ce règlement, la prime à la naissance ou à l'adoption dans les prestations familiales prises en considération pour le calcul de l'allocation différentielle ; que, par suite, alors même que l'article L. 512-5 du code de la sécurité sociale mentionne « les prestations familiales du régime français », l'article D. 512-3 du même code est illégal dans cette mesure ;

Sur la légalité du décret litigieux, en tant qu'il prend en considération l'allocation de base et le complément de libre choix du mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant et prévoit le versement trimestriel de l'allocation différentielle :

7. Considérant, en revanche, que l'allocation de base et le complément de libre choix du mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant doivent être regardés comme des prestations familiales au sens du règlement du 29 avril 2004, qui entrent ainsi dans le champ du mécanisme de suspension et de complément différentiel qu'il prévoit ; que, dès lors, c'est conformément à ce règlement que le pouvoir réglementaire a estimé qu'ils devaient seulement être pris en considération, à hauteur du montant qui serait résulté de l'application de la législation française, pour le calcul du montant de l'allocation différentielle ; que, par suite, les organisations requérantes, qui ne critiquent pas la validité du règlement du 29 avril 2004, ne peuvent utilement soutenir qu'en incluant cette allocation et ce complément dans le calcul de l'allocation différentielle, ce dont il résulte que les travailleurs frontaliers et leur famille ne bénéficient pas de la prise en charge directe, par la caisse d'allocations familiales, de tout ou partie des cotisations et contributions sociales liées à la rémunération de la personne qui assure la garde de l'enfant mais seulement du versement d'une allocation, le décret litigieux aurait méconnu le droit de libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union européenne et le principe d'égalité de traitement, notamment entre hommes et femmes ; que le versement trimestriel de l'allocation différentielle, dont le calcul suppose de comparer le montant global des prestations familiales qui auraient été dues en application de la législation française et celui des

prestations ou avantages familiaux étrangers versés au titre des enfants à charge au sens de la législation française, constituant une modalité d'attribution proportionnée à l'objet de la mesure, les organisations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que le décret litigieux aurait, ce faisant, méconnu le droit de libre circulation des travailleurs et le principe d'égalité de traitement ;

8. Considérant, enfin, qu'il résulte de l'article L. 512-5 du code de la sécurité sociale que les prestations familiales du régime français ne peuvent se cumuler avec les prestations pour enfants versées en application des traités, conventions et accords internationaux auxquels la France est partie ou en application d'une législation ou d'une réglementation étrangère, seules des allocations différentielles pouvant être éventuellement versées ; qu'il suit de là que le pouvoir réglementaire ne pouvait légalement prévoir, en l'absence de traité ou accord ayant une autorité supérieure à la loi en disposant autrement, le cumul de l'allocation de base et du complément de libre choix du mode de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant avec les prestations pour enfants versées en application de la législation ou de la réglementation des autres Etats membres de l'Union européenne ; que, dès lors, les organisations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que le pouvoir réglementaire se serait cru, à tort, tenu d'exclure la possibilité d'un tel cumul ;

9. Considérant que l'inclusion de la prime à la naissance ou à l'adoption dans la base de calcul de l'allocation différentielle est divisible des autres dispositions du décret du 19 décembre 2008 ; que, par suite, les organisations requérantes sont fondées à demander, dans cette mesure, l'annulation des décisions de refus attaquées, nées du silence gardé par le Premier ministre et le ministre du travail, de l'emploi et de la santé sur leur demande d'abrogation du décret du 19 décembre 2008 ;

10. Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : *« Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution »* ;

11. Considérant que la présente décision implique que le Premier ministre modifie l'article D. 512-3 du code de la sécurité sociale pour le mettre en conformité avec les dispositions du règlement (CE) n° 883/2004 du 29 avril 2004 ; qu'il y a lieu, dès lors, pour le Conseil d'Etat d'ordonner cette modification dans un délai de trois mois, sans toutefois assortir cette injonction d'une astreinte ;

12. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement aux organisations requérantes d'une somme globale de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DECIDE :

-----

Article 1<sup>er</sup> : Les décisions implicites de rejet résultant du silence gardé sur les demandes présentées le 19 juillet 2011 par la confédération des travailleurs frontaliers de Lorraine et autres sont annulées en tant qu'elles refusent de modifier l'article D. 512-3 du code de la sécurité

sociale, issu du décret du 19 décembre 2008, en ce qui concerne la composante « prime à la naissance ou à l'adoption » de la prestation d'accueil du jeune enfant.

Article 2 : Il est enjoint au Premier ministre de modifier l'article D. 512-3 du code de la sécurité sociale conformément aux motifs de la présente décision, dans un délai de trois mois à compter de la notification de celle-ci.

Article 3 : L'Etat versera à la confédération des travailleurs frontaliers de Lorraine et autres une somme globale de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la confédération des travailleurs frontaliers de Lorraine, au comité régional CGT de Lorraine, à la confédération syndicale indépendante du Luxembourg (OGBL), à l'association des frontaliers d'Alsace et de Lorraine, au comité de défense des travailleurs frontaliers du Haut-Rhin, au groupement transfrontalier européen, au Premier ministre et à la ministre des affaires sociales et de la santé.



Délibéré dans la séance du 16 décembre 2013 où siégeaient : M. Jacques Arrighi de Casanova, Président adjoint de la Section du Contentieux, président ; Mme Pascale Fombour, Mme Isabelle de Silva, Présidents de sous-section ; M. Marc Sanson, M. Jean-François Mary, M. Michel Thénault, Mme Dominique Chelle, Conseillers d'Etat ; M. Pascal Trouilly, Maître des Requêtes et M. Rémi Decout-Paolini, Maître des Requêtes-rapporteur.

Lu en séance publique le 30 décembre 2013.

Le Président :

Signé : M. Jacques Arrighi de Casanova


Le rapporteur :

Signé : M. Rémi Decout-Paolini

Le secrétaire :

Signé : Mme Anne-Sophie Savignac

La République mande et ordonne à la ministre des affaires sociales et de la santé en ce qui la concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

 Pour expédition conforme,

Le secrétaire

