

Délibération n°2009-148 du 6 avril 2009

Service public – Fonctionnement – Nationalité – Recommandations

La haute autorité a été saisie au sujet d'un contrôle réalisé par la CAF en vue de vérifier si les résidents d'un foyer remplissaient la condition de résidence d'occupation effective de leur logement pendant 8 mois par an, condition nécessaire au bénéfice des allocations personnalisées au logement (APL). A l'issue de ce contrôle, le versement des APL a été suspendu pour les résidents non présents le jour du contrôle ou ayant refusé de présenter leur passeport aux agents de la CAF.

Le Collège de la haute autorité estime que ces décisions sont illégales et revêtent, de surcroît, un caractère discriminatoire fondé sur la nationalité prohibé par la CEDH, la convention 118 de l'OIT et la directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003.

Le Collège estime, en outre, que les méthodes utilisées par la CAF ne satisfont pas aux exigences posées par les articles 8 et 14 de la CEDH.

La haute autorité recommande à la CAF de procéder à des méthodes de contrôle plus respectueuses des droits fondamentaux et du principe de non-discrimination et à la CNAF de rappeler les règles de droit applicables à l'ensemble des caisses placées sous son autorité.

Le Collège :

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et notamment les articles 8 et 14 ;

Vu la Convention n°118 de l'OIT et notamment l'article 3-1° ;

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 l'article L. 111-1 du code de la sécurité sociale ;

Vu les articles L. 351-1 et R.351-1 du code de la construction et de l'habitat ;

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 13 ;

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 :

La haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a été saisie le 26 juin 2008 par Monsieur D, Président du Comité des résidents d'un foyer situé en région parisienne, ainsi que le 27 janvier 2009 par Maître N, d'une réclamation relative au contrôle effectué dans ce foyer par la CAF à l'égard de l'ensemble des résidents et ce, concernant les aides au logement dont ils bénéficient.

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 mise en cause et la Caisse nationale des allocations familiales.

En second lieu, le Collège recommande à la CAF concernée de procéder à des méthodes de contrôle plus respectueuses des droits fondamentaux et du principe de non-discrimination et à la CNAF de rappeler les règles de droit applicables à l'ensemble des caisses placées sous son autorité.

Enfin, le Collège, qui demande à être informé des suites données à ses recommandations dans un délai de trois mois, décide de porter cette délibération à la connaissance du Ministre du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville ainsi qu'à celle du Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire.

Le Président

Louis SCHWEITZER

NOTE ANNEXEE A LA DELIBERATION « RECOMMANDATIONS »

N/Réf: AD/2008-3689-001

La haute autorité a été saisie le 26 juin 2008 par Monsieur D, Président du Comité des résidents d'un foyer situé en région parisienne, d'une réclamation relative au contrôle effectué dans ce foyer par la CAF à l'égard de l'ensemble des résidents et ce, concernant les aides au logement que ceux-ci perçoivent.

Ce foyer est géré par une société et héberge très majoritairement des personnes de nationalité étrangère, travailleurs retraités arrivés en France pour la plupart dans les années 70 et dépourvus de ressources suffisantes pour vivre dans un logement individuel¹.

Monsieur D, qui s'exprime au nom des réclamants, allègue que les modalités de ce contrôle ont humilié et fortement surpris les résidents. Uniquement informés de ce contrôle par affichage dans le hall du foyer, quelques jours avant sa réalisation, ils n'ont jamais été destinataires d'un courrier personnalisé. Ils avancent en outre que le contrôle a été effectué dans leur chambre. Enfin, le fait que les agents de la CAF aient exigé des réclamants qu'ils présentent leur passeport les a également perturbés.

Par ailleurs, au cours de l'instruction du dossier, les réclamants ont appris, par courrier de la CAF du 22 septembre 2008, qu'à la suite de ce contrôle, leurs prestations étaient suspendues et ce, à compter du mois d'août 2008. Pour certains réclamants, cette suspension était motivée par le fait qu'ils n'avaient pas présenté leur passeport aux agents de contrôle. Pour d'autres, cette suspension résultait, selon les termes du courrier, de leur absence le jour du contrôle.

Depuis qu'ils ne perçoivent plus les APL, ces résidents continuent de payer au foyer le même loyer qu'auparavant. Cependant, dans la mesure où la société ne perçoit plus le versement des prestations par la CAF, elle réclame le différentiel aux résidents, les menaçant de les expulser en cas de refus.

Les réclamants estiment être traités défavorablement par rapport aux autres allocataires en raison de leur nationalité. Cette situation revêtirait, à ce titre, un caractère discriminatoire.

Les résidents concernés ont contesté ces décisions de suspension devant la Commission de recours amiable de la CAF qui, par décision implicite, a confirmé la décision initiale de la Caisse. Maître N, leur conseil, sollicite de la haute autorité qu'elle présente des observations devant le TASS qui n'a pas, à ce jour, fixé de date d'audience.

¹ Par courrier du 2 mars 2009, en réponse au courrier de notification des charges de la haute autorité, la CAF précisait que **les résidents du foyer sont nés entre 1925 et 1950.**

Il résulte de l'instruction menée par la haute autorité² que, d'une part, les décisions de suspension des aides au logement sont illégales et revêtent, en outre, un caractère

discriminatoire qui permet de retenir la compétence de la haute autorité (1). D'autre part, les méthodes de contrôle utilisées par la CAF sont contestables et de nature à amplifier le caractère discriminatoire des décisions litigieuses (2).

1. Illégalité des décisions de suspensions des APL

• Rappel préliminaire sur le cadre juridique du contrôle de la résidence pour les APL

La condition de résidence est inhérente au système de protection sociale français, l'article L.111-1 du code de la sécurité sociale disposant que « *l'organisation de la sécurité sociale assure pour toute personne résidant sur le territoire français, la couverture des charges de maladie, de maternité et de paternité ainsi que des charges de famille* ». Cette condition de résidence existe notamment depuis l'origine dans la loi encadrant le bénéfice des prestations familiales (article L.512-2 du code de la sécurité sociale).

Elle s'impose tant aux Français qu'aux étrangers. Elle est sans lien avec la condition de régularité de séjour, autre condition pour bénéficier des prestations, qui ne concerne, de fait, que les non-nationaux.

L'absence de définition rigoureuse de la notion de résidence a pu conduire, dans certaines situations, à une interprétation restrictive de celle-ci. Plusieurs décrets l'ont alors précisée : en 2005 pour le RMI, en 2006 pour l'AAH et en 2007 pour la plupart des autres prestations. Il s'agit du décret n°2007-354 du 14 mars 2007 relatif aux modalités d'application de la résidence pour le bénéfice de certaines prestations. La circulaire ministérielle n°2008-245 du 22 juillet 2008 a, en outre, encadré la mise en œuvre du contrôle de cette condition.

Pour davantage de clarté, un tableau recense, à la fin de cette note, les textes mentionnés.

La diversité des textes relatifs à la condition de résidence implique que cette dernière n'est pas définie de la même façon pour toutes les prestations sociales : une définition existe pour le RMI et l'AAH, une autre pour les aides au logement, une autre pour l'aide sociale (notion de résidence habituelle définie par avis du Conseil d'Etat) et, enfin, une autre pour la plupart des autres prestations de sécurité sociale.

De même, une condition spécifique concernant le logement existe. La prestation logement dont il s'agit en l'espèce est l'allocation personnalisée au logement (APL) qui est prévue par le code de la construction et de l'habitat (articles L.351-1, R.351-1 et suivants)³.

L'APL est soumise à une condition de résidence qui se définit par l'occupation effective du logement pendant au moins 8 mois par an.

² Deux courriers d'instruction à la CAF en date des 3 septembre et 18 novembre 2008 ; un courrier d'instruction auprès de la CNAF notifié le 18 novembre 2008 et, enfin, un courrier de notification des charges adressé aux deux caisses le 18 février 2009.

³ L'allocation de logement familiale (ALF) et l'allocation de logement à caractère social (ALS) sont, quant à elles, définies par le code de la sécurité sociale.

- **Analyse juridique de la légalité de la décision de suspension des APL**

- *concernant les décisions de suspension motivées par l'absence de présentation du passeport.*

La CAF a fait de la présentation du passeport une condition nécessaire au maintien du bénéfice des APL : les allégations des réclamants sont en effet corroborées par les termes de la décision de la CAF qui leur a été adressée le 22 septembre 2008, selon lesquels « *lors de la visite de notre agent de contrôle, vous avez refusé de présenter votre passeport, faisant ainsi obstacle au contrôle de notre organisme. De ce fait, nous avons procédé à la suspension de votre droit à l'aide personnalisée au logement* ».

Dans son courrier de réponse à la haute autorité, en date du 15 octobre 2008, et afin de justifier sa décision, la CAF affirme inscrire son contrôle dans le cadre du décret de 2007 précité⁴, lequel dispose que « *les organismes débiteurs des prestations familiales organisent périodiquement le contrôle de l'effectivité de la résidence en France* ». Ainsi qu'elle le précise dans ce même courrier, la Caisse rappelle que la circulaire du 22 juillet 2008, appliquant le décret de 2007, dispose que « *pour les ressortissants étrangers, la preuve d'une condition de résidence effective et stable en France pourra être apportée notamment par la production d'un titre de séjour d'une durée supérieure à un an accompagné du passeport* ».

La CAF fonde la nature de ce contrôle, ainsi que l'obligation de présenter son passeport, sur des motifs erronés :

En premier lieu, la CAF commet une erreur de droit lorsqu'elle fait référence au décret de 2007 et à la circulaire de 2008 pour fonder ses décisions, ces deux textes excluant explicitement de leur champ d'application les aides personnelles au logement. L'article 1^{er} du décret dispose, en effet, que les modalités d'application de la condition de résidence décrites ne concernent que certaines prestations définies par le code de la sécurité sociale. Or, les APL sont prévues aux articles L.351-1 et R.351-1 du code de la construction et de l'habitat. De plus, le point 3.2 de la circulaire précise que, les prestations « *relevant d'une condition de résidence définie par des dispositions spécifiques* », notamment, « *les aides personnelles au logement* », sont exclues du champ d'application du décret.

S'agissant des conditions de preuve de la résidence en matière d'APL, la CAF aurait donc dû se référer aux dispositions spécifiques de l'article R351-1 du code de la construction et de l'habitat aux termes desquelles « *la notion de résidence principale doit être entendue au sens du logement effectivement occupé au moins huit mois par an, sauf obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure* ».

Contrairement à ce qu'affirme la CAF, la condition qui devait en l'espèce être vérifiée était celle de *l'occupation effective du logement* pendant huit mois et non celle de *la présence sur le territoire français* pendant cette durée. Dans ces conditions, l'exigence de la présentation du passeport n'est pas pertinente : l'allocataire aurait pu, sans sortir du territoire, ne pas se conformer pour autant à la condition d'occupation du logement. Pour contrôler cette dernière exigence, en l'absence de précisions textuelles, l'allocataire devait être amené à prouver par tout moyen ladite occupation (remboursement ou rendez-vous médical, relevé de compte, attestation de passage au guichet d'un service public, billet de train etc.)

⁴ Voir tableau synthétique en fin de note

En second lieu, la CAF a fait, en tout état de cause, une mauvaise interprétation du texte dans la mesure où la circulaire du 22 juillet 2008, prise en application du décret de 2007, dispose que la condition de résidence sur le territoire national peut être apportée *notamment* par la production du passeport. Elle se borne ainsi à indiquer l'un des moyens, à la disposition de l'allocataire contrôlé, d'apporter la preuve de sa résidence stable et régulière durant les 8 mois requis, et non à fixer une condition nécessaire au bénéfice du droit.

La Caisse l'admet d'ailleurs, dans un premier temps, en rappelant dans son courrier adressé à la haute autorité que « *la résidence en France peut être prouvée par tout moyen* », ainsi qu'en écrivant « *la présentation du passeport est un des moyens de contrôle de la résidence effective et permanente en France* ».

En revanche, à l'occasion de sa réponse au courrier de notification des charges, elle revient davantage sur sa position initiale en affirmant que « *les résidents qui sont retraités ne peuvent apporter la preuve de leur présence au foyer 8 mois par an, que sur présentation du passeport* ».

La CNAF, quant à elle, se borne à rappeler qu'il s'agit bien de contrôler *l'effectivité de l'occupation du logement* et que, dans ce cadre, la vérification du passeport peut avoir lieu. Elle se garde bien d'affirmer que, dans le cas d'espèce, il s'agissait de la seule modalité de contrôle possible.

Au demeurant, en page 14 de la lettre-circulaire n°2001-132 relative au cadre juridique du métier d'agent de contrôle que la CAF a communiquée à l'occasion de son second courrier adressé à la haute autorité le 15 décembre 2008, la CNAF indique que l'allocataire peut toujours refuser l'entrée du contrôleur dans le logement et précise que ce refus ne peut être considéré comme un obstacle à contrôle et ne peut entraîner une suspension des prestations. En l'espèce, les allocataires, à défaut de refuser l'entrée au contrôleur, ont simplement refusé de présenter un unique document, ce qui ne pouvait pas, *a fortiori*, entraîner cette suspension.

Ainsi, qu'il s'agisse du décret de 2007, de la circulaire 2008-245 en précisant l'application ou bien des dispositions spécifiques du code de la construction et de l'habitat, **la résidence pouvait être prouvée par tout moyen et l'absence de présentation d'un unique document ne saurait en aucun cas fonder une décision de refus des prestations ou de suspension de celles-ci.**

- *concernant les décisions de suspension motivées par l'absence des allocataires le jour du contrôle.*

L'absence des allocataires pendant ce contrôle ne saurait pas davantage servir de fondement à la suspension des allocations. En effet, selon la CAF, l'affichette informant du contrôle des résidents a été apposée le 21 mars 2008 dans le hall du foyer. Elle organisait des visites de contrôle jusqu'au 4 juin 2008. Or, conformément à la législation du code de la construction et de l'habitat relative aux APL, les résidents auraient pu être absents pendant toute cette période, soit 2 mois et demi, sans avoir été informés de ce contrôle. Pour autant, leur droit aux APL n'en serait pas menacé dans la mesure où seule une occupation de 8 mois du logement est nécessaire pour le bénéfice de ces prestations.

Interrogées sur ce point, la CNAF n'apporte aucun élément de réponse dans son dernier courrier adressé à la haute autorité, le 3 mars 2009, et la CAF se borne à rappeler que les « *les*

résidents concernés ont été invités à se manifester ». Ce dernier élément de réponse ne pourrait en aucun cas de nature à justifier la suspension, sur ce fondement, des APL.

Il en résulte que les décisions de suspension des prestations au motif de l'absence des réclamants le jour du contrôle manquent de base légale.

Quel que soit le motif de suspension des prestations (non présentation du passeport ou absence le jour du contrôle), la CAF aurait dû, avant de suspendre le bénéfice des APL, inviter par courrier individuel les personnes concernées à justifier de leur résidence d'au moins 8 mois sur le territoire français.

Ceci résulte à la fois des dispositions de la circulaire du 22 juillet 2008 que la CAF affirme appliquer, que des dispositions de la Charte du contrôle, document déontologique établi par la CNAF fixant le cadre des modalités des contrôles réalisés par ses agents.

En premier lieu, le point 1 de la circulaire de 2008 dispose en effet qu' *« en tout état de cause, les organismes de sécurité sociale doivent informer de manière expresse le demandeur que le service de certaines prestations peut être supprimé s'il ne réside pas en France »*.

Si dans son courrier du 15 octobre 2008 à la haute autorité, la CAF allègue que *« lors de contrôles individuels précédents, des manquements aux obligations de résidence en France avaient déjà été remarqués et les allocataires concernés avaient été sensibilisés à la question »*, elle n'en apporte pas la preuve, pas plus que dans son dernier courrier alors même qu'elle avait été amenée à se justifier sur ce point. Aucun élément du dossier ne permet par ailleurs d'étayer ces faits.

Bien au contraire, la CAF a refusé de répondre au courrier du Président du comité des résidents, Monsieur D, en date du 6 mai 2008, tendant à obtenir des informations sur la situation des résidents et a attendu les demandes d'explications du Député du département concerné, pour notifier à l'ensemble des résidents un courrier type non motivé en droit, les informant de la suspension de leur prestation un mois plus tôt.

Non seulement, l'information en amont n'a pas été donnée alors que celle-ci aurait pu permettre aux allocataires de régulariser leur situation auprès des services de la CAF, mais cette dernière a, en outre, renvoyé les allocataires vers la Directrice du foyer et non vers ses propres services, ce qui paraît pour le moins contestable et de nature à renforcer la perception, chez les résidents, de n'être pas des allocataires à part entière.

Au demeurant, la Charte du contrôle, document déontologique établi par la CNAF fixant le cadre des modalités des contrôles réalisés par ses agents dispose, quant à elle, en son point 6 (ii) que *« le lancement du contrôle ne peut avoir pour effet de suspendre le versement des prestations »*, sauf *« lorsqu'un contrôleur ne peut effectuer une enquête au domicile de l'allocataire, après deux tentatives infructueuses dûment signalées par un avis de passage »*. La CAF ne semble pas, sur ce point non plus, s'être conformée à la règle déontologique.

Il résulte de ce qui précède que les éléments réunis dans le cadre de l'instruction permettent d'établir le caractère illégal des décisions de suspensions des prestations et ce, quel qu'en soit le motif.

- *Ces décisions illégales revêtent, en outre, un caractère discriminatoire fondé sur la nationalité*

Il ressort, en effet, de l'instruction plusieurs éléments permettant d'établir le caractère discriminatoire des décisions :

En premier lieu, dans le cadre de l'enquête, la haute autorité a demandé à la CAF de justifier son choix d'effectuer un contrôle dans le foyer : dans son courrier en date du 15 octobre 2008, la CAF fait valoir que le foyer a fait l'objet d'une convention signée entre l'Etat et la DDE, permettant de conventionner 288 chambres. Or, l'existence d'une telle convention n'a d'implication qu'en ce qui concerne la nature des prestations auxquelles les allocataires peuvent prétendre et demeure sans lien avec le choix et la méthode de contrôle.

En second lieu, la CAF admet, dans son courrier adressé à la haute autorité en date du 15 décembre 2008, que le seul établissement de type collectif ayant fait l'objet d'un tel contrôle depuis 2007 est le foyer. Dans le ressort du département concerné, il existe pourtant d'autres foyers résidentiels de type collectif (maisons de retraite par exemple) dont les APL auraient pu être contrôlées.

Enfin, et plus simplement, alors même que la condition de résidence en matière de protection sociale s'impose autant aux Français qu'aux étrangers, **faire de la présentation du passeport - obligation qui n'incombe qu'aux seuls étrangers au regard de l'article R. 121-1 du code de l'entrée et du séjour - une condition nécessaire au maintien d'un droit et ce, en contrariété avec les textes applicables en la matière, revient à imposer une condition supplémentaire, illégale, aux seuls étrangers.**

Au demeurant, comme cela a été évoqué précédemment, la CAF estime que « *les résidents qui sont retraités ne peuvent apporter la preuve de leur présence au foyer 8 mois par an, que sur présentation du passeport* ». En effet, n'exerçant pour la plupart aucune activité professionnelle, la CAF ne peut procéder au contrôle par échanges d'informations avec les organismes partenaires ».

Au vu de ces dernières allégations, on peut légitimement s'interroger sur la façon dont la CAF pourrait alors contrôler cette condition de résidence pour les bénéficiaires d'APL retraités mais de nationalité française et, de ce fait, non soumis à l'obligation de détenir un passeport. On pourrait également en déduire qu'elle n'effectue tout simplement pas ce contrôle de la condition de la résidence des APL à l'égard des nationaux.

Dans la mesure où, en outre, la vérification du passeport n'apportait que des éléments de preuves partiels quant au respect de l'occupation effective du logement pendant 8 mois, cette contrainte semble d'autant plus constituer une ingérence excessive, car non justifiée, dans le droit au respect à la vie privée.

Il en résulte que ces décisions, dont l'illégalité a été établie au regard des textes de droit interne, méconnaissent, en outre, plusieurs textes internationaux prohibant les discriminations fondées sur la nationalité :

Il en va, en premier lieu, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (CEDH). **L'article 14 de la CEDH** stipule :

« la jouissance des droits et libertés reconnus par la présente convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la

langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ».

L'article 8 de cette même convention protège quant à lui, pour toute personne, « *le droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance* ».

Enfin, **l'article 1er du premier protocole additionnel** à cette convention prévoit que :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international ».

Le Conseil d'Etat a jugé⁵ que les prestations sociales non contributives constituaient une créance devant être regardée comme un bien au sens de cette stipulation. Il a précisé, sur cette base, qu'une différence de traitement liée à la jouissance de l'un des droits garantis par la Convention, entre des personnes placées dans une situation analogue est discriminatoire, au sens de l'article 14 de la CEDH, « *si elle n'est pas assortie de justifications objectives et raisonnables, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un objectif d'utilité publique ou si elle n'est pas fondée sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec les buts de la loi* »⁶.

Il a suivi, pour le cas d'espèce, le raisonnement de la Cour européenne des droits de l'Homme dans l'affaire *Gaygusuz c/ Autriche* du 16 septembre 1996 laquelle a condamné un Etat membre pour avoir soumis l'attribution d'une prestation sociale non contributive à une condition de nationalité. La Cour a en effet considéré qu'une telle distinction portait sur un " bien " au sens de l'article 1er du premier protocole additionnel de CEDH et constituait une discrimination au sens de l'article 14 manquant de justification objective et raisonnable.

Au vu de ce qui a été développé précédemment, le fait de soumettre le bénéficiaire de la prestation sociale qu'est l'APL à la condition de présentation du passeport - qui ne peut, de fait, n'incomber qu'aux étrangers - revient à soumettre les ressortissants étrangers à une contrainte supplémentaire à celle qui pèse sur les ressortissants nationaux, pourtant soumis à la même condition aux termes de la loi.

Or, la Cour européenne précise que « *seules des considérations très fortes peuvent amener la Cour à estimer compatible avec la Convention une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité* », soulignant par conséquent le caractère nécessairement exceptionnel, dans le droit des Etats parties à la Convention, de bénéficier de droits soumis à condition de nationalité.

Il en résulte que cette contrainte ne peut pas être regardée comme reposant sur un critère objectif et raisonnable eu égard à l'objet de ladite prestation dans la mesure où, d'une part, la condition de résidence pouvait être prouvée à l'aide d'autres documents et, d'autre part, ne saurait être remplie par la présentation de ce seul document (il s'agit ici de prouver l'occupation effective du logement, non la seule résidence sur le territoire français).

Concernant les méthodes utilisées par la CAF, la violation de l'article 8 de la CEDH semble, en outre, être caractérisée (Cf. développements de la partie 2).

⁵ Conseil d'Etat, 5 mars 1999, *Rouquette et Lipietz*, Rec. page 37.

⁶ *Ibid.*

L'illégalité des décisions de la CAF semble, de surcroît, entrer en contradiction avec les stipulations de **l'article 3-1° de Convention n°118 de l'OIT** sur l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale entre ressortissants nationaux et étrangers.

Depuis 1997, le Conseil d'Etat a reconnu l'applicabilité directe de ce texte⁷. Le Collège de la haute autorité lui-même a eu l'occasion de se fonder sur cet article pour adopter la délibération n°2008-228 relative au RSA.

En ce qui concerne les réclamants bénéficiant d'un titre de séjour de longue durée, **l'article 11 de la directive 2003/109/CEE relative au statut des ressortissants des pays tiers résidents de longue durée** dispose que ces résidents bénéficient d'une égalité de traitement avec les nationaux en matière de « *sécurité sociale, aide sociale et protection sociale telles qu'elles sont définies par la législation nationale* ». Or, les APL sont des prestations sociales. Il n'est donc pas loisible à l'administration d'opérer une distinction dans les modalités de contrôle conduisant à leur bénéfice qui serait fondée sur la nationalité. Cela reviendrait à faire peser sur les résidents de longue durée une contrainte plus importante que celle incombant aux nationaux, qu'on ne pourrait obliger à présenter un passeport, ce qui est prohibé par la directive communautaire.

Enfin, concernant les réclamants de la nationalité de l'un des trois pays du Maghreb, **les accords d'association euro-méditerranéens, signés en 1976**, prévoient une égalité de traitement entre ressortissants communautaires et ressortissant de l'Etat signataires, notamment en matière de prestations sociales. La Cour de Justice des Communautés européennes a eu l'occasion, à maintes reprises, de reconnaître l'applicabilité de ces textes⁸.

En dehors de la dimension purement juridique de ce dossier, ce sont également les méthodes de contrôle utilisées par la CAF qui méritent d'être exposées.

2. Méthodes de contrôle contestables

- *Information du contrôle*

Pour informer les résidents du contrôle massif qu'elle entendait réaliser, la CAF a fait apposer dans le hall de la Résidence - le 21 mars 2008 selon elle, au début du mois d'avril selon les réclamants – une affichette annonçant les dates des contrôles :

- le 15 avril 2008 pour les résidents du 4^{ème} étage ;
- le 22 avril 2008 pour les résidents du 3^{ème} étage ;
- le 28 mai 2008 pour les résidents du 2^{ème} étage ;
- le 3 juin 2008 pour les résidents du 1^{er} étage ;
- le 4 juin 2008 pour les résidents du rez-de-chaussée, les nouveaux arrivants et les résidents absents pour motif légitime en avril et en mai.

Sur ce document, la CAF informait les résidents que l'agent de contrôle rencontrerait les allocataires dans leur chambre et qu'ils seraient tenus de présenter, notamment, leur passeport⁹.

⁷ CE, 23 avril 1997, *GISTI*, n°163043

⁸ Voir par exemple CJCE, 31 janvier 1991, *Kziber*

⁹ Leur était également demandé, en tant que « pièces en original obligatoires » :

- titre d'identité – carte de séjour

- *Modalités du contrôle*

Les méthodes ont pu apparaître attentatoires au droit au respect de la vie privée à différents titres.

En page 12 de la lettre-circulaire de 2001, la CNAF rappelle que les exigences de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme relatives au respect de la vie privée imposent de « *ne pas pouvoir pénétrer au domicile de l'allocataire, sauf pour les besoins du contrôle ou si l'allocataire l'autorise* ».

Or, le contrôle de la résidence ne paraît pas de ceux qui légitiment le plus un contrôle sur place. Il en serait tout autrement s'il s'était agi pour la CAF d'un contrôle de faits non juridiques, telles les situations d'isolement, de niveau de vie etc. En ce qui concerne le contrôle de la résidence pour le bénéfice des APL, la nature du contrôle de la résidence pouvait se faire dans les locaux de la CAF, *a fortiori*, ailleurs que dans la chambre des intéressés.

Interrogée sur ce point, la CNAF justifie le contrôle sur place de la CAF en rappelant qu'il importait de vérifier la condition de l'occupation effective du logement. Or, sans revenir sur ce qui a précédemment été développé, s'il est vrai qu'en voyant un logement, il est possible de voir s'il est effectivement occupé, le fait de vérifier qu'une personne est présente - ou non - le jour du contrôle, ne permet pas de présupposer qu'elle occupe - ou pas - ce logement de manière effective pendant 8 mois de l'année.

La CAF, quant à elle, argue du fait qu' « *il est difficile d'exiger des résidents qu'ils se rendent à l'accueil alors qu'ils sont pour la plupart malades ou âgés* ». Il est pour le moins curieux d'imaginer que ces résidents soient trop malades ou trop âgés pour se rendre aux services de la CAF mais pas suffisamment pour voyager, hors du territoire français, plus de quatre mois par an. Il est tout autant curieux de se fonder sur l'état de santé et l'âge des intéressés pour accélérer la procédure conduisant à la suspension de prestations essentielles à leurs conditions de vie.

Au vu de ce qui précède, les justifications apportées par les caisses ne semblent pas pertinentes.

Par ailleurs, si la prise de rendez-vous peut pallier les risques d'atteintes à la vie privée, ainsi que le mentionne la lettre-circulaire de la CNAF, encore faut-il qu'il s'agisse d'une véritable information, accessible à l'intéressé, mis alors en mesure de s'y préparer, et éventuellement de s'y opposer. Or, compte tenu des caractéristiques sociologiques des locataires des foyers « ex-Sonacotra », dont la CAF ne peut ignorer que la plupart d'entre eux ne savent pas lire ou sont âgés, l'affichette apposée dans le hall du foyer des résidents, ne saurait constituer une « information » suffisante, conforme aux exigences du point 5 de la lettre-circulaire de la CNAF encadrant juridiquement l'activité des agents de contrôle.

Un courrier individuel, comme la CAF le fait pour l'ensemble des allocataires et que les résidents auraient pu se faire lire, aurait, semble-t-il, été préférable et de nature à faciliter le contrôle.

-
- avis d'imposition ou de non imposition années 2004 - 2005 - 2006
 - toutes pièces justifiant de la situation professionnelle depuis janvier 2004

Enfin, l'atteinte au droit fondamental au respect de la vie privée paraît d'autant plus excessive qu'elle se poursuit en dehors du contrôle sur place lui-même et ce, dans la demande réitérée de la CAF de voir les résidents présenter leur passeport (et aucun autre document) à la Directrice du foyer, et non à ses propres services. En atteste ainsi un courrier en date du 8 décembre 2008, en réponse aux demandes de précisions d'un allocataire, par lequel la CAF subordonne une nouvelle fois l'examen dans la demande à la présentation du passeport.