Circulaire ministérielle n° 94/21 du 2 mars 1994

Ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville

Direction de la sécurité sociale

Division des conventions internationales

Complétant la circulaire n° DSS/DCI/92/35 du 19 mars 1992, relative au service des prestations spéciales à caractère non contributif aux ressortissants français et communautaires résidant sur le territoire d'un autre Etat membre, pour ce qui concerne le service de l'allocation supplémentaire, en cas de concours de droits à prestations spéciales

Résumé

Modalités d'application des dispositions de l'article 2 bis du règlement (C.E.E.) n° 1247/92 en ce qui concerne le service de l'allocation supplémentaire (C.S.S., art. (L. 815-2) et (L. 815-3)) sur le territoire d'un autre Etat membre des Communautés européennes, en cas de concours avec un droit à prestation spéciale ouvert au titre de la législation de ce dernier Etat..

Date d'application

date de réception.

Mots clés

C.E.E. - Prestations spéciales à caractère non contributif - Allocation supplémentaire - Exportation - Concours de droits.

Textes de référence:

- Règlement (C.E.E.) n° 1247/92 du 30 avril 1992 modifiant le règlement (C.E.E.) n° 1408/71 en matière de prestations spéciales à caractère non contributif, complété par les règlements (C.E.E.) n° 1249/92 du 30 avril 1992 et n° 1945/93 du 30 juin 1993.

- Décision n° 152 du 13 mai 1993 de la commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants, concernant la mise en oeuvre de l'article 10 bis du règlement (C.E.E.) n° 1408/71 et de l'article 2 du règlement (C.E.E.) n° 1247/92.

- Circulaire n° DSS/DCI/92/35 du 19 mars 1992 relative au service des prestations spéciales à caractère non contributif aux ressortissants français et communautaires résidant en France ou sur le territoire d'un autre Etat membre.

- Circulaire n° DSS/DCI/93/09 du 29 janvier 1993 précisant et complétant la circulaire du 19 mars 1992, spécialement en ce qui concerne l'allocation aux adultes handicapés.

- Circulaire n° DSS/DCI/93/41 du 20 avril 1993 complétant la circulaire du 19 mars 1992, pour ce qui concerne le service de l'allocation supplémentaire du F.N.S. sur le territoire d'un autre Etat membre.

Les modalités d'application du règlement (C.E.E.) n° 1247/92 ajoutant au règlement (C.E.E.) n° 1408/71 des dispositions concernant les prestations spéciales à caractère non contributif ont été données par la circulaire n° DSS/DCI/92/35 du 19 mars 1992, précisée et complétée par la circulaire n° DSS/DCI/93/41 du 20 avril 1993 pour ce qui concerne le service de l'allocation supplémentaire (C.S.S., art. (L. 815-2) ou (L. 815-3)) sur le territoire d'un autre Etat membre.

Dans cette deuxième circulaire il était fait observer in fine que le règlement (C.E.E.) n° 1247/92 n'a fixé aucune règle de priorité et de cumul en cas de concours, pour une même personne et une même période, de droits à une allocation spéciale à caractère non contributif de la législation de son Etat de résidence, au titre des dispositions permanentes dudit règlement (article 1er), et à une allocation spéciale à caractère non contributif de la législation d'un autre Etat membre, exportée dans l'Etat de résidence au titre des dispositions transitoires du même règlement (article 2), mais que des dispositions ad hoc étaient en cours d'élaboration.

Le règlement (C.E.E.) n° 1945/93, publié au J.O.C.E. n° L 181 du 23 juillet 1993, a remédié à cette situation en ajoutant un article 2 bis au règlement n° 1247/92 introduisant une règle de limitation de ces cumuls d'une part et renvoyant d'autre part à une décision de la commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants pour la fixation des modalités d'application de cette règle, notamment en ce qui concerne l'application des clauses de réduction, de suspension ou de suppression prévues par les législations nationales et l'attribution de compléments différentiels.

La décision n° 152 du 13 mai 1993, non encore publiée au J.O.C.E., a été prise par la commission administrative pour l'application de l'article 2 bis précité.

La présente circulaire constitue l'instruction spécifique, annoncée par ailleurs (circulaire n° DSS/DCI/93/83 du 18 octobre 1993), pour la mise en oeuvre de ces dispositions.

Sont annexés le texte du règlement n° 1247/92 et des compléments apportés pour les règlements n° 1249/92 et n° 1945/93, ainsi que celui de la décision n° 152 (annexe 2).

Il est, par ailleurs, précisé que les présentes instructions ne sont pas applicables dans le cadre de l'Espace économique européen (E.E.E.), puisque les articles 2 et 2 bis du règlement (C.E.E.) n° 1247/92 ne font pas partie de l'acquis communautaire adapté pour son application dans l'E.E.E..

**1. Dispositions de principe (Règlement).**

L'article 2 bis ajouté au règlement n° 1247/92 reconnaît tout d'abord la possibilité de cumuler de telles prestations spéciales, mais, considérant qu'un cumul intégral serait injustifié, limite ce cumul au "montant de la prestation spéciale la plus élevée à laquelle il pourrait prétendre en application d'une des législations en cause".

A ce stade n'est donc fixé que le principe selon lequel une personne ayant droit au titre de la législation de l'Etat de sa résidence (art. 1er du règlement n° 1247/92) à une prestation spéciale d'un montant A et, pour la même période, à une prestation spéciale exportable (droits acquis, art. 2 du règlement précité) d'un montant B, peut cumuler les deux prestations dans la limite du montant A, si A > B, ou du montant B, si B > A.

Le règlement ne comporte aucune disposition permettant de déterminer les montants versés au titre de chacune des deux législations et les modalités selon lesquelles les deux institutions débitrices procèdent pour fixer ces montants, mais renvoie à une décision de la commission administrative pour déterminer les modalités d'application de ce principe.

Deux indications sont néanmoins fournies sur le contenu de ces modalités, puisque le paragraphe 2 de l'article 2 bis précise qu'elles doivent notamment concerner l'application des clauses de réduction, de suspension ou de suppression prévues par les législations nationales - ce qui indique déjà qu'elles s'appliquent - et l'attribution de compléments différentiels.

Il est par ailleurs nécessaire de rappeler que fondamentalement le règlement n° 1247/92 n'a pas modifié le champ d'application personnel du règlement n° 1408/71 (mis à part pour les enfants du travailleur en ce qui concerne l'octroi de certaines prestations pour handicapés, ce qui est d'ailleurs sans influence dans les situations visées par la présente circulaire).

Dès lors il n'y a concours de droits à prestations spéciales dues au titre de deux législations nationales, au sens du règlement n° 1247/92 et de la décision n° 152, que dans l'hypothèse où l'intéressé a été soumis, à un moment ou à un autre et pour une durée quelconque, à l'une et à l'autre législation concernée du fait de l'exercice d'une activité professionnelle (salariée ou non salariée).

Ainsi l'article 2 bis du règlement n° 1247 /92 et la décision n° 152 ne s'applique pas par exemple au cas d'un ressortissant espagnol résidant en Espagne où il n'a jamais travaillé, bénéficiaire d'une prestation du régime non contributif espagnol (prestation spéciale à caractère non contributif) et d'une petite pension contributive française (il a donc travaillé en France) susceptible d'être complétée par une allocation supplémentaire.

Par contre les textes visés s'appliqueraient si l'intéressé avait travaillé en Espagne et bénéficiait néanmoins d'une prestation du régime non contributif espagnol, du fait que les conditions d'attribution d'une pension de vieillesse espagnole ne se trouveraient pas remplies (durée minimale d'affiliation de 14,5 à 15 ans pour une liquidation intervenant au cours de l'année 1994), même après totalisation avec les périodes d'assurance étrangères.

**2. Dispositions d'application (Décision).**

**a) Dispositions générales.**

Compte tenu du fait qu'elle s'applique le plus souvent à des situations existantes et non à des situations à naître, la décision ne règle pas la question des compétences de façon positive en termes de priorité pour la liquidation des droits, mais de façon négative en termes de non-exemption de compétence, dans l'esprit même des paragraphes pertinents de l'article 2 du règlement n° 1247/92.

Ainsi le paragraphe 1 de la décision mentionne-t-il que les prestations spéciales exportées par un Etat membre au titre du paragraphe 4 de l'article précité (puisque le paragraphe 1 commence par "sous réserve du paragraphe 2" et que ce dernier vise le paragraphe 2 de l'article 2) ne peuvent être suspendues ou supprimées, si les droits en sont ouverts, du seul fait que pour la même personne et pour la même période des prestations spéciales sont servies ou pourraient l'être dans l'Etat de résidence.

De même, mais en sens opposé, le paragraphe 2 premier alinéa de la décision indique que les prestations spéciales reconnues par l'Etat de résidence ne peuvent voir leur service suspendu du seul fait que de telles prestations peuvent être servies et exportées par un autre Etat membre au titre du paragraphe 2 de l'article 2.

On observera que ces dispositions ne sont pas suffisantes pour assurer le respect de la règle de cumul limité de ces prestations fixée par le règlement, non plus que la répartition des charges entre régimes débiteurs.

Cette limitation et cette répartition sont assurées par le jeu des règles nationales de réduction, de suspension ou de suppression qui s'appliquent à ces prestations spéciales en cas de cumul avec d'autres prestations et/ou d'autres ressources, et auxquelles est consacrée l'intégralité du paragraphe 4 de la décision.

Au a) est formulé le principe général d'application desdites règles en cas de cumul avec d'autres prestations spéciales ou avec d'autres revenus, même s'il s'agit de prestations acquises au titre d'une autre législation nationale ou de revenus obtenus sur le territoire d'un autre Etat membre, tandis qu'au b) sont mentionnées certaines restrictions à cette application en fonction des différentes situations envisagées aux paragraphes 1 et 2 de la décision.

Première situation envisagée, celle du paragraphe 1 de la décision : si la prestation spéciale exportée au titre de l'article 2 paragraphe 4 est assortie d'une clause anti-cumul, il ne doit pas être tenu compte, pour l'application de cette clause, des prestations spéciales qui sont ou pourraient être servies par l'Etat de résidence.

Dès lors en fonction de toutes les autres prestations et/ou ressources de l'intéressé, l'Etat membre appliquant l'article 2 paragraphe 4 sera-t-il amené à servir l'intégralité de la prestation spéciale que sa législation lui permet d'attribuer, sans tenir compte des prestations spéciales acquises ou qui pourraient l'être dans l'Etat de résidence.

Parallèlement l'Etat de résidence ne servira, le cas échéant, que la partie de la prestation spéciale que sa législation lui permet d'accorder et qui excède le montant de la prestation spéciale exportée, puisque celle-ci est prise en compte dans les ressources de l'intéressé pour le calcul de celle-là.

Deuxième situation envisagée, celle du paragraphe 2 de la décision : si la prestation spéciale exportée relève de l'article 2 paragraphe 2, il ne doit pas en être tenu compte pour l'application de la clause anti-cumul dont peut être assortie la prestation spéciale servie par l'Etat de résidence.

Dans cette hypothèse c'est ce dernier Etat qui est ainsi amené à servir l'intégralité de la prestation spéciale que sa législation lui permet d'attribuer, sans tenir compte des prestations spéciales exportées au titre de l'article 2 paragraphe 2.

Par contre l'Etat compétent au titre de l'article 2 paragraphe 2 ne servira, le cas échéant, que la partie de sa prestation spéciale qui excède le montant de la prestation spéciale de l'Etat de résidence, puisqu'il est en droit de tenir compte du montant de cette dernière dans les ressources de l'intéressé.

En résumé l'économie du système, une fois réglée la question des compétences (clauses de non-exemption) des législations en présence, est, en s'appuyant sur le caractère différentiel par nature des prestations spéciales considérées, de faire respecter la limite de cumul et d'organiser une répartition des charges de ces prestations entre les régimes par le jeu alterné des clauses nationales de réduction en cas de cumul avec d'autres prestations ou ressources- Un exemple théorique en annexe illustre ce dispositif (Annexe 1).

On notera que cette façon de procéder, liée à la nature des prestations en cause, rend inutile la fixation de règles expresses d'attribution de compléments différentiels.

**b) Application par les institutions françaises.**

Concrètement les dispositions commentées ci-dessus conduisent les institutions françaises servant ou susceptibles de servir une allocation supplémentaire exportable au titre des droits acquis, à envisager deux hypothèses :

- L'article 2 paragraphe 4 du règlement n° 1247/92 est applicable.

Le jeu combiné des paragraphes 1 et 4 de la décision n° 152 impose à l'institution française de ne pas suspendre ou supprimer le service de l'allocation supplémentaire du fait du service par l'Etat de résidence de l'intéressé d'une autre prestation spéciale. Mais cette dernière ne sera pas prise en compte par l'institution française pour le calcul de l'allocation supplémentaire, qui sera donc servie sans réduction due à la perception de la prestation spéciale de l'Etat de résidence.

- L'article 2 paragraphe 2 du règlement n° 1247/92 est applicable.

Les dispositions de la décision empêchent l'institution compétente de l'Etat de résidence de se prévaloir de l'allocation supplémentaire exportée sur son territoire pour ne pas servir ou pour cesser de servir sa propre prestation spéciale. Cette dernière en outre ne pourra pas être réduite ou supprimée du fait de la perception par l'intéressé d'une allocation supplémentaire car celle-ci devra être négligée lors de l'application de la clause anti-cumul attachée à la première prestation.

Par contre l'institution française pourra dans ce cas tenir compte de la prestation spéciale servie par l'Etat de résidence et, soit lors de l'attribution, soit lors d'un recalcul périodique, réduire en conséquence le montant de l'allocation supplémentaire.

L'attention est appelée sur le fait qu'eu égard aux flux migratoires concernant les travailleurs, au niveau relatif des prestations et des revenus et aux parités monétaires, les dispositions qui précèdent ne visent, pour l'essentiel, que les relations avec l'Espagne, le Portugal et l'Italie.

Si l'on note en outre que les conditions de ressources fixées par la législation portugaise pour l'octroi d'une pension non contributive sont telles que toute personne bénéficiant d'une pension française contributive de vieillesse au moins égale au montant de l'A.V.T.S. (directement ou grâce à la majoration de l'article L. 814-2 du code de la sécurité sociale) a déjà de ce simple fait des ressources supérieures au plafond de ressources portugais, il ressort que les dispositions de l'article 2 bis du règlement (C.E.E.) n° 1247/92 et de la décision n° 152 devraient, pour les institutions françaises, ne concerner principalement que des cas relevant des relations avec l'Espagne, et plus accessoirement des cas relevant des relations avec l'Italie.

**c) Dispositions complémentaires.**

Au paragraphe 2 de la décision n° 152 un deuxième alinéa envisage le cas où un intéressé:

- est en droit de bénéficier d'une prestation spéciale exportable au titre de l'article 2 paragraphe 2 du règlement n° 1247/92 (donc qui ne peut prendre effet, au plus tôt, qu'au 1er juin 1992),

- a été soumis à la législation de l'Etat de sa résidence actuelle du fait de l'exercice d'une activité professionnelle (donc qui entre dans le champ d'application du règlement et n'est pas un "inactif assisté"),

- et ne s'est pas vu reconnaître au 1er juin 1992 un droit à prestations spéciales au titre de la législation de l'Etat de sa résidence, pour préciser que dans cette situation la demande de prestations spéciales présentée au titre de la législation de l'Etat de résidence vaut demande présentée au titre de la législation de tout autre Etat concerné (à la législation duquel l'intéressé a été soumis du fait de l'exercice d'une activité professionnelle) et réciproquement, de façon à ce que les clauses de non-exemption de compétence, mentionnées plus haut, puissent s'appliquer sans restriction et qu'il puisse y avoir, s'il y a lieu, liquidation concomitante des droits au titre de toutes les législations concernées.

Dans le même paragraphe 2 de la décision le troisième alinéa ouvre la possibilité à deux ou plusieurs Etats membres de fixer par accord une répartition entre les régimes nationaux concernés de la charge financière des prestations spéciales servies dans l'hypothèse envisagée au premier alinéa dudit paragraphe 2 (sous-entendu une répartition différente de celle qui résulte implicitement du dispositif de la décision).

Il est précisé que les autorités françaises n'ont passé aucun accord à ce sujet.

Enfin il faut prendre note des dispositions mentionnées au paragraphe 3 et au b), troisième tiret, du paragraphe 4 de la décision n° 152 qui s'applique dans le cas très particulier où pour une même personne et une même période il y aurait concours de droits à prestations spéciales d'une part au titre de la législation de l'Etat de résidence et d'autre part au titre de la législation de deux ou de plusieurs autres Etats membres concernés (droits acquis exportables).

La décision indique que l'article 2 du règlement n° 1247/92 doit être appliqué par chaque Etat concerné et fixe pour ce faire un ordre de priorité entre ces Etats fondé sur les longueurs relatives des périodes d'assurance, d'emploi ou de résidence accomplies par cette personne dans chacun de ces Etats, cependant que l'institution prioritaire (par ordre décroissant) ne doit pas tenir compte des prestations spéciales restant dues au titre de la législation d'autres Etats membres non prioritaires et appliquant aussi l'article 2, pour l'application des clauses anti-cumul dont peuvent être assorties ses propres prestations spéciales.

**3. Date d'application.**

Le paragraphe 5 de la décision n° 152 dispose qu'elle est applicable à partir du premier jour du mois suivant sa publication au J.O.C.E., mais qu'elle produit ses effets à compter de l'entrée en vigueur du règlement n° 1247/92, soit le 1er juin 1992.

Pour les demandes nouvelles d'allocations supplémentaires et les demandes en cours d'examen, les institutions françaises doivent appliquer d'emblée les dispositions commentées dans la présente circulaire avec effet rétroactif (clauses de réduction) à la date d'effet de l'allocation supplémentaire.

Pour les allocations supplémentaires en cours de service sur le territoire d'un autre Etat membre, il convient d'appliquer, si nécessaire, les dispositions concernant l'application des clauses de réduction ou de suppression en cas de cumul, avec effet rétroactif s'il y a lieu et dans la limite des possibilités offertes par la législation française, à l'occasion des contrôles périodiques des ressources.

Bien entendu une attention particulière doit être portée, pour chaque dossier concerné, sur le respect par l'institution compétente de l'Etat de résidence des dispositions du règlement et de la décision, afin que celle-ci ne refuse pas de servir ou de continuer à servir les prestations spéciales dont le service lui incombe et ne réduise pas celles-ci du fait du service concomitant d'une allocation supplémentaire française, lorsqu'elle n'est pas en droit de tenir compte de celle-ci pour l'application des règles anti-cumul prévues par sa législation.

Vous voudrez bien me tenir informé des difficultés que pourraient entraîner l'application de la présente circulaire.

Pour le ministre et par délégation :
Le Directeur de la sécurité sociale,
Rolande RUELLAN

ANNEXE 1

Exemple théorique d'application du dispositif de la décision n° 152 de la commission administrative

ANNEXE 2

Règlement (C.E.E.) n° 1247/92 du 30 avril 1992

Règlement (C.E.E.) n° 1249/92 du 30 avril 1992 (Extraits)

Règlement (C.E.E.) n° 1945/93 du 30 juin 1993 (Extraits)

Décision C.A.S.S.T.M. n° 152 du 13 mai 1993.