

- VI -

Les aides sociales facultatives



LES AIDES SOCIALES
FACULTATIVES

■ Les aides sociales facultatives

Définition des aides sociales facultatives

Les aides sociales facultatives ont pour objectif principal de compléter l'aide obligatoire en venant en aide ou en suppléant aux initiatives publiques ou privées défaillantes.

A titre d'exemple, la carte émeraude, destinée à assurer « la gratuité dans les transports en commun à Paris sur l'ensemble des réseaux RATP et SNCF... », est une aide sociale facultative proposée par la Ville de Paris.

Conditions d'attribution, l'exemple de Paris :

A Paris, les aides sociales facultatives sont soumises aux conditions générales d'attribution déterminées par le Règlement Municipal des prestations d'aide sociale de la Ville de Paris.

En ce qui concerne les personnes de nationalité étrangère, le bénéfice des prestations d'aide sociale facultative est subordonné à la justification d'une carte de résident de dix ans ou un titre équivalent en cours de validité¹. Elles doivent en outre apporter la preuve d'une résidence effective à Paris.

Genèse du contentieux

Considéré comme « le dernier filet de la protection sociale », le système de l'Aide Sociale - dont relèvent les aides sociales facultatives - est destiné à assurer une protection minimale aux personnes les plus démunies.

L'exigence d'un titre de séjour de longue durée conduit cependant à exclure nombre de ressortissants étrangers alors qu'ils justifient d'une résidence régulière et ce, parfois, depuis plusieurs années.

Le Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris considère que les collectivités locales disposent d'un pouvoir discrétionnaire en matière d'attribution des prestations d'aide facultatives.

Partant de la distinction opérée entre le système de l'aide sociale et celui de l'action sociale - dont relèvent les prestations d'aides sociales facultatives -, il conclut que si le premier système ne permet pas aux collectivités de fixer les conditions de leur intervention dans la mesure où elles sont déterminées par la législation, le système de l'action sociale leur permet au contraire de décider elles-mêmes de la création des prestations et des conditions d'attribution.

L'aide sociale facultative repose donc uniquement sur l'initiative de la collectivité locale habilitée à en fixer librement les conditions d'attribution et notamment d'en subordonner l'ouverture à l'exigence d'un titre de séjour spécifique.

Code de l'Action sociale et des familles :

Article L.123-5

« Le centre communal d'action sociale anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées. Il peut intervenir sous forme de prestations remboursables ou non remboursables. Il participe à l'instruction des demandes d'aide sociale dans les conditions fixées par voie réglementaire (...) ».

Règlement municipal des prestations de la Ville de Paris, Titre I, Chapitre A, Article 3

« Pour les personnes de nationalité étrangère, la carte de résident ou un titre équivalent en cours de validité est exigée pour toute personne vivant au domicile parisien dont la présence effective conditionne l'attribution ou le montant d'une prestation d'aide sociale facultative ».

¹ Ce dispositif vient d'être modifié par la ville de Paris. Le nouveau règlement est applicable à compter du 1^{er} juin 2005.

Les aides sociales facultatives

Démarche juridique

Monsieur T., ressortissant de nationalité algérienne, résidant régulièrement en France depuis août 1995, s'est vu refuser, par le Centre d'Action Sociale du 10^{ème} arrondissement, le renouvellement de sa carte émeraude, au motif qu'il « *n'est pas en possession de la carte de résident ou d'un titre équivalent en cours de validité* ».

(l'année précédente, en possession d'un titre de séjour d'un an, il s'était vu attribuer cette même carte par le centre d'action sociale du 14^{ème} arrondissement de Paris).

L'intéressé justifie pourtant d'une régularité de séjour depuis son arrivée en France. Il s'est vu délivrer des autorisations provisoires de séjour pour soins, compte tenu de l'état de santé de son épouse, puis, à partir de 1997, des certificats de résidence algérien d'un an mention « visiteur ».

Sur le même motif, Monsieur M., ressortissant camerounais, titulaire d'une carte de séjour temporaire mention « vie privée et familiale » et résidant habituellement à Paris depuis 1998, s'est vu refuser l'attribution de l'allocation Ville de Paris « Isolé » ainsi que celle de la carte émeraude.

Le CATRED a soutenu leurs recours gracieux devant la Direction générale du Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris pour contester la légalité de tels refus.

Il est contesté, d'une part, les **violations des principes de dignité de la personne humaine et d'égalité de traitement entre ressortissants étrangers en situation régulière et ressortissants français** et, d'autre part, le **caractère discriminatoire des pratiques** suivies par la Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris.

►► **Violation du principe de la dignité de la personne humaine : Alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946.**

L'aide sociale facultative a pour vocation d'assurer une protection sociale minimale aux plus démunis .

Le bénéfice de l'aide sociale, en l'occurrence l'allocation Ville de Paris « Isolé » et l'attribution de la carte émeraude, exclut toute limitation autre que la considération de la personne humaine.

L'exigence de la justification d'une régularité de séjour assortie de la possession d'une carte de résident ou d'un titre de séjour équivalent en cours de validité, a donc pour effet de priver l'intéressé de moyens minima d'existence et est, par conséquent, **en contradiction avec le respect de la dignité de la personne humaine.**

Préambule de la Constitution de 1946

Alinéa 10

« La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ».

Alinéa 11

« [La Nation] garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

■ Les aides sociales facultatives

►► **Violation du principe d'égalité de traitement entre ressortissants français et étrangers résidant régulièrement en France**

L'exigence d'un titre de séjour spécifique pour les ressortissants étrangers est une condition supplémentaire contraire au **principe constitutionnel d'égalité de traitement entre ressortissants étrangers résidant régulièrement en France et ressortissants français**.

L'institution de différences de traitement entre les attributaires d'une allocation doit répondre à plusieurs critères institués par la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Elle doit être la conséquence nécessaire d'une loi, impliquer l'existence de différences de situation de nature à justifier ces différences de traitement ou de nécessités d'intérêt général en rapport avec l'objet de ladite allocation qui auraient commandé de telles discriminations.

Or, l'exigence d'une carte de résident ou d'un titre équivalent n'est pas la conséquence nécessaire d'une loi.

Aucune loi ne vient en effet prévoir directement ou indirectement qu'une collectivité locale puisse soumettre à une condition de possession d'un certain type de séjour, ni même d'ailleurs à une durée de séjour particulière, le bénéficiaire de prestations sociales quand bien même elles seraient facultatives.

L'exigence d'un titre de séjour spécifique ne procède pas non plus d'une différence de situation appréciable entre les bénéficiaires de la prestation en rapport avec son objet. Il n'existe pas, en effet, de différence objective en ce qui concerne la garantie d'une protection sociale minimale selon que l'intéressé, français ou étranger, dispose d'une carte de résident ou d'autres titres de séjour plus précaires.

Enfin, l'exclusion des personnes étrangères, qui ne sont pas en possession d'une carte de résident, ne répond pas à une nécessité d'intérêt général en rapport avec l'objet des aides sociales facultatives qui est d'assurer une protection sociale minimale aux plus démunis.

►► **La discrimination indirecte fondée sur la nationalité du bénéficiaire**

Le refus de versement constitue une **discrimination indirecte fondée sur la nationalité**.

Une discrimination indirecte existe dès lors qu'une « *disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre affecte (a pour simple effet sans pour autant avoir pour intention d'affecter) une proportion plus élevée de* » personnes d'une catégorie que de l'autre.

CC, Déc. 269 DC du 22 janvier 1990, Rec.33, RJC I-392 (§34)

« l'exclusion d'office des étrangers résidant régulièrement en France du bénéfice (d'une) allocation, dès lors qu'ils ne peuvent se prévaloir d'engagements internationaux ou de règlements pris sur leur fondement, méconnaît le principe constitutionnel d'égalité ».

CE, Ville de Paris c/ Lévy, « L'institution de différences de traitement entre les attributaires potentiels [d'une] allocation (...), laquelle n'était pas une conséquence nécessaire d'une loi, impliquait l'existence ou de différences de situation de nature à justifier ces différences de traitement, ou de nécessités d'intérêt général en rapport avec l'objet de ladite allocation qui auraient commandé de telles discriminations ».

■ Les aides sociales facultatives

La mesure ne pourra être justifiée que si le défenseur démontre la légitimité de la mesure prise ainsi que la proportionnalité des moyens par rapport au but poursuivi.

Or, qu'il s'agisse de l'allocation Ville de Paris « Isolé » ou de la carte émeraude, de par leur nature même, la condition relative à l'exigence d'une carte de résident a nécessairement pour effet de priver davantage les ressortissants étrangers que les ressortissants français puisqu'elle n'est imposée qu'aux seuls étrangers. Cette restriction constitue donc une discrimination indirecte fondée sur la nationalité.

La CJCE a d'ailleurs été saisie d'un litige similaire, étant amenée à se prononcer, à titre préjudiciel, sur l'interprétation de certaines dispositions de la décision 3/80 du Conseil d'association du 19 septembre 1980 relative à l'application des régimes de sécurité sociale des Etats membres des Communautés européennes aux travailleurs turcs et aux membres de leur famille.

Dans cette affaire, les autorités allemandes exigeaient du requérant qu'il soit titulaire d'un permis de séjour longue durée, et non d'une simple autorisation de séjour, pour pouvoir bénéficier des prestations familiales.

Interprétant le principe de non discrimination inscrit dans ledit accord, la Cour du Luxembourg conclut que l'exigence d'un permis de séjour longue durée ne vise que les étrangers et que son application aboutit à une inégalité de traitement exercée en raison de la nationalité dans la mesure où l'intéressé remplit l'ensemble des conditions que la réglementation impose aux ressortissants nationaux.

Le raisonnement suivi par la CJCE est transposable en matière d'aide sociale facultative.

L'exigence d'un titre de séjour longue durée pour l'attribution des aides sociales facultatives constitue une discrimination indirecte en raison de la nationalité qu'aucun élément objectif n'est de nature à justifier.

Si l'objectif avancé est de limiter les dépenses sociales, cet objectif ne saurait être considéré comme un but légitime : selon la Cour Européenne des Droits de l'Homme, un motif strictement financier, consistant en la réalisation d'économie, ne peut constituer un but légitime sur la base duquel une discrimination peut être prise.

Quand bien même la réalisation d'économie pourrait être considérée comme un but légitime, il n'y aurait pas de rapport de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé par l'allocation (voir supra).

CJCE, 21 décembre 2000, aff. C-124/99, Rec. I-7293, pt 25.

CJCE, 4 mai 1999, S. c/ Bundesamt für Arbeit, aff. C-262/96, n°96 à 105

« Qu'un ressortissant étranger, autorisé à résider sur le territoire de l'Etat membre d'accueil, qui y réside effectivement avec son enfant et remplit donc toutes les conditions que la réglementation pertinente impose aux ressortissants nationaux, se voit refuser le bénéfice des allocations familiales pour son enfant du seul fait qu'elle ne satisfait pas à la condition relative à la possession d'une autorisation de séjour ou d'un permis de séjour » (n°101) et que dans cette mesure où cette condition n'est « pas susceptible d'être opposée à un ressortissant de l'Etat membre concerné, même dans l'hypothèse où il n'y séjournerait que temporairement, cette condition ne vise, par nature, que les étrangers et son application aboutit, dès lors, à une inégalité de traitement exercée en raison de la nationalité ».

■ Les aides sociales facultatives

Aucune infirmation de la Direction Générale du Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris n'a été enregistrée suite aux recours introduits par Monsieur T. et Monsieur M.

Les intéressés, assistés du CATRED, ont donc saisi le Tribunal Administratif.

Un jugement vient d'être rendu concernant le cas de M. T.
La procédure engagée par Monsieur M. est actuellement pendante.

Décision rendue

Le Tribunal Administratif de Paris donne droit à l'intéressé considérant que l'octroi d'une aide sociale facultative à un étranger à la condition qu'il soit titulaire uniquement d'une carte de résident ou d'un titre équivalent introduit « *une discrimination sans rapport avec une situation de nature à la justifier ou avec une nécessité d'intérêt général en rapport avec l'objet de la prestation* »

« *Que l'article 3 - du règlement municipal des prestations d'aide sociale facultative de la Ville de Paris - étant ainsi entaché d'erreur de droit, les décisions litigieuses prises en application de cet article sont également illégales et doivent être annulées* ».

Compte tenu de ce jugement, il est plus que probable que la procédure engagée par Monsieur M. devant cette même juridiction ait une issue favorable.

Il est également plus que probable que la Ville de Paris ne fera pas appel de ce jugement. La municipalité a en effet modifié son règlement: elle a notamment élargi la liste des titres de séjour permettant l'accès aux prestations d'aide sociale facultative en s'alignant sur la liste des titres de séjour prévus par le décret 94-294 du 15 avril 1994 relative aux prestations d'aide sociale légale.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS

N°0303466/6-3

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. T

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Lauriau
Rapporteur

Le Tribunal administratif de Paris

M. Bernier
Commissaire du gouvernement

(6ème Section - 3ème Chambre)

Audience du 23 septembre 2005
Lecture du 21 octobre 2005

04-02

Vu la requête, enregistrée le 12 mars 2003, présentée par M. T
élisant domicile à Paris (75010) et l'association dénommée
COLLECTIF DES ACCIDENTES DU TRAVAIL, HANDICAPES ET RETRAITES POUR
L'EGALITE DES DROITS (CATRED), dont le siège situé est 20 boulevard Voltaire à Paris
(75011) ; M. T et le CATRED qui se présente comme intervenant demandant au tribunal :
- d'annuler la décision implicite par laquelle le Centre d'action sociale de la ville de Paris a rejeté
le recours gracieux formé le 15 novembre 2002 à l'encontre de la décision du 25 octobre 2002
du directeur de la section du 10ème arrondissement dudit centre refusant à M. T le
renouvellement de la carte émeraude ;
- d'enjoindre au Centre d'action sociale de la ville de Paris de délivrer à M. T une carte
émeraude dans le délai d'un mois à compter de la notification du jugement et, ce, sous astreinte
de 152 euros par jour de retard ;
- de condamner le Centre d'action sociale de la ville de Paris à leur verser une somme de 250
euros au titre de l'article L 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les décisions attaquées ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 9 septembre 2003, présenté par le Centre
d'action sociale de la ville de Paris ; le centre d'action sociale de la ville de Paris conclut au rejet
de la requête ;

Vu le mémoire, enregistré le 24 janvier 2004, présenté par M. T qui maintient ses
conclusions par les mêmes moyens ;

.....
Vu l'ordonnance en date du 5 avril 2005 fixant la clôture d'instruction au 29 juillet 2005, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée le 4 novembre 1950 ;

Vu le préambule de la constitution de 1946 ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de l'action sociale et de la famille ;

Vu la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, modifiée ;

Vu la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;

Vu le décret n° 2001-492 du 6 juin 2001, pris en application du chapitre II de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, et abrogeant notamment les articles 4 à 8 du décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 ;

Vu le règlement municipal des prestations d'aide sociale facultative de la Ville de Paris;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 23 septembre 2005 ;

- le rapport de Mme Lauriau, rapporteur ;
- les observations de Mme pour l'association CATRED ;
- et les conclusions de M. Bernier, commissaire du gouvernement ;

Considérant que M. T , ressortissant algérien né en 1934, résidant à Paris et titulaire depuis 1997 d'un certificat de résidence d'un an en qualité de visiteur régulièrement renouvelé, a obtenu en 2000 du Centre communal d'action sociale (CCAS) de la Ville de Paris la carte « émeraude », prestation d'aide sociale facultative lui assurant notamment la gratuité dans les transports parisiens ; qu'il conteste la décision du 25 octobre 2002 par laquelle le renouvellement de cette carte, qui expirait le 31 octobre 2002, lui a été refusé sur le fondement de l'article 3 du titre I A du règlement municipal des prestations d'aide sociale facultative de la Ville de Paris, au motif qu'il n'était pas titulaire d'un certificat de résidence de dix ans ;

Sur l'intervention de l'association Collectif des Accidentés du Travail, Handicapés et Retraités pour l'Égalité des Droits (CATRED) :

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article R.632-1 du code justice administrative : « L'intervention est formée par mémoire distinct. » ;

Considérant que la requête de M. T est également signée par Mme pour la CATRED qui se présente comme intervenant volontaire à l'instance ; que cependant, en application des dispositions précitées de l'article R.632-1 du code de justice administrative, cette intervention, faute d'avoir été formée par un mémoire distinct, est irrecevable et doit être rejetée ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation présentées par M. T et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête :

En ce qui concerne l'exception d'illégalité de l'article 3 du titre I A du règlement municipal des prestations d'aide sociale facultative de la Ville de Paris en tant qu'il introduit une discrimination non justifiée entre étrangers titulaires d'une carte de résident de dix ans et étrangers titulaires d'une carte de séjour temporaire d'un an :

Considérant qu'aux termes du titre I A du règlement municipal des prestations d'aide sociale facultative de la Ville de Paris : Article 1 « Les personnes qui ont un domicile à Paris au sens du code civil peuvent bénéficier des prestations d'aide sociale municipale exposées ci-après . (...) » Article 2 « Sauf dispositions particulières, une durée de trois ans de domiciliation effective à Paris est exigée au moment de la demande . (...) » « Article 3 : « Pour les personnes de nationalité étrangère, la carte de résident, ou un titre équivalent en cours de validité, est exigée pour toutes personnes vivant au domicile parisien dont la présence effective conditionne l'attribution ou le montant d'une prestation d'aide sociale municipale facultative. » ;

Considérant que dès lors qu'elle n'était pas la conséquence nécessaire d'une loi, l'institution de différences de traitement entre les attributaires potentiels de la « carte émeraude », prestation d'aide sociale facultative, était légalement subordonnée soit à des différences de situation de nature à les justifier, soit à des nécessités d'intérêt général en rapport avec l'objet de ladite prestation ;

Considérant que l'article 3 précité du règlement municipal des prestations d'aide sociale facultative de la Ville de Paris, qui subordonne l'octroi d'une aide sociale facultative à un étranger, établi à Paris depuis au moins trois ans, à la condition que le bénéficiaire soit titulaire d'une carte de résident ou d'un titre équivalent, introduit entre les étrangers susceptibles d'y prétendre, selon qu'ils sont titulaires d'une carte de résident ou d'une carte de séjour temporaire, une discrimination sans rapport avec une situation de nature à la justifier ou avec une nécessité d'intérêt général en rapport avec l'objet de la prestation ; que l'article 3 précité étant ainsi entaché d'erreur de droit, les décisions litigieuses prises en application de cet article sont également illégales et doivent être annulées ;

Sur les conclusions tendant à l'application des articles L 911-1 et L 911-3 du code de justice administrative :

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» ; qu'aux termes de l'article L 911-3 du même code : « Saisie de conclusions en ce sens, la juridiction peut assortir, dans la même décision, l'injonction prescrite en application de l' article L 911-1 d'une astreinte qu'elle prononce dans les conditions prévues au présent livre et dont elle fixe la date d'effet.» ;

Considérant l'exécution du présent jugement implique qu'il soit enjoint au Centre d'action sociale de la Ville de Paris de délivrer à M. T une carte émeraude dans le délai d'un mois ; qu'il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : " Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation." ;

Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner le Centre d'action sociale de la ville de Paris à verser à M. T une somme au titre des dispositions précitées de l'article L. 761-1, le requérant ne justifiant pas avoir exposé des frais dans cette instance ;

DECIDE :

Article 1er : L'intervention de l'association Collectif des Accidentés du Travail, Handicapés et Retraités pour l'Egalité des Droits (CATRED) est rejetée.

Article 2 : La décision en date du 25 octobre par laquelle le Centre d'action sociale de la Ville de Paris a refusé à M. T le renouvellement du bénéfice de la « carte émeraude » et le rejet implicite du recours gracieux formé par M. T , sont annulés.

Article 3 : Il est enjoint au directeur du Centre d'action sociale de la ville de Paris de délivrer à M. T une carte émeraude dans le délai d'un mois .

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

Article 5: Le présent jugement sera notifié à M. T , au CATRED et au Centre d'action sociale de la ville de Paris.

Délibéré après l'audience du 23 septembre 2005, à laquelle siégeaient :

Mme Mille, président,
Mme Cès, premier conseiller,
Mme Lauriau, premier conseiller,

Lu en audience publique le 21 octobre 2005.

Le rapporteur,



M.-J. LAURIAU

Le président,



S.MILLE

Le greffier,



C.ARCE

La République mande et ordonne au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, en ce qui le concerne, et 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 Greffier,



Christine Arce

