

Délibération n°2006-192 du 18 septembre 2006

Service public – Fonctionnement – Condition de nationalité – octroi d'un avantage social – objectivité du critère retenu – Saisine d'office

L'article 44 de la loi budgétaire du 22 mars 1924 subordonne à une condition de nationalité la délivrance de la carte « famille nombreuse » qui constitue un avantage social. Or il est contraire au droit européen, au droit communautaire et au droit interne de soumettre l'octroi d'un avantage social à une condition de nationalité. Le Collège a donc invité le Président à interroger le ministre délégué à la famille sur les justifications d'une telle condition. Il a également recommandé la modification de cette loi dans l'hypothèse où aucune justification valide au regard de la loi ou des conventions ne viendrait à l'appui de cette mesure.

Le Collège :

Vu l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et l'article 1 du premier Protocole additionnel à la Convention,

Vu la directive 79/7/CEE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée,

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 les articles 11 et 19,

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 s'est saisie d'office, le 5 juillet 2006, afin d'apprécier le caractère discriminatoire de la condition de nationalité exigée pour l'obtention de la carte « famille nombreuse ».

La nouvelle carte « famille nombreuse » annoncée lors de la conférence de la famille de 2005 et mise en œuvre depuis le 15 juin 2006 modifie le champ couvert par l'ancienne carte de réduction de la SNCF ; elle permet désormais aux familles de trois enfants mineurs d'obtenir, au-delà des réductions sur les titres de transports ferroviaires, des avantages auprès de l'ensemble des points de vente des entreprises et enseignes partenaires. Si elle a fait l'objet d'une convention entre le ministère de la famille et vingt-deux partenaires, elle conserve la même base légale que l'ancienne carte SNCF « famille nombreuse ».

La carte de réduction pour les familles nombreuses a été créée par l'article 8 de la loi du 29 octobre 1921 relative au nouveau régime des chemins de fer d'intérêt général. L'article 44 de la loi budgétaire du 22 mars 1924 a réservé quant à lui aux seuls « citoyens français et aux originaires des colonies françaises ou des pays du protectorat » le bénéfice des avantages inhérents à la détention de la carte.

Certaines extensions du champ des bénéficiaires sont intervenues ultérieurement : d'une part, aux ressortissants du Togo, en application d'un accord de réciprocité franco-togolais, d'autre part, aux « ressortissants d'un pays membre de la CEE résidant en France », suite à la condamnation de la France par la Cour de justice des Communautés européennes.

Il résulte de la jurisprudence du Conseil d'Etat que la tarification SNCF « famille nombreuse » est au nombre des mesures ayant pour objet d'aider les familles à élever leurs enfants, au même titre que les prestations de sécurité sociale ou les allocations d'aide sociale qui leur sont destinées (Conseil d'Etat, 22 octobre 2003, *Gisti et Ligue des Droits de l'Homme*).

La CJCE estime elle aussi que la carte « famille nombreuse » doit être considérée comme un « *avantage social* » (CJCE, 30 septembre 1975, *Cristani c/ SNCF*).

En premier lieu, l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (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 1er du premier protocole additionnel à cette convention stipule quant à lui :
« 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 ».

Par une jurisprudence constante depuis l'affaire *Gaygusuz c/ Autriche* du 16 septembre 1996, la Cour européenne des droits de l'Homme estime qu'une prestation sociale non contributive est un « bien » au sens de cette disposition et que la subordination de l'octroi de telles prestations à une condition de nationalité constitue une discrimination au sens de l'article 14 manquant de justification objective et raisonnable.

Le Conseil d'Etat a également jugé qu'une prestation sociale non contributive devait être regardée comme un « bien » au sens de l'article 1er du premier protocole additionnel de CEDH. 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 » (Conseil d'Etat, 30 novembre 2001, *DIOP*).

Il convient donc de déterminer si le fait de soumettre à une condition de nationalité l'avantage social découlant de la possession de la carte « famille nombreuse » peut être regardé comme reposant sur un critère objectif et raisonnable eu égard à l'objet de ladite prestation.

La carte permet aux familles ayant au moins trois enfants d'accéder à de multiples avantages commerciaux, au-delà des transports ferroviaires, dans tous les secteurs de la vie quotidienne et vise donc à aider financièrement les familles dans l'éducation de leurs enfants. Dans ce cadre, la condition de nationalité ne saurait correspondre à un critère objectif et raisonnable au

regard de l'objet de la prestation, le coût de l'éducation des enfants étant le même, dans un lieu de résidence identique, quelle que soit la nationalité.

En deuxième lieu, l'article 11 de la directive 2003/109/CEE relative au statut des ressortissants des pays tiers résidents de longue durée dispose :

« Le résident longue durée bénéficie de l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne (...) d) la sécurité sociale, l'aide sociale et la protection sociale telles qu'elles sont définies par la législation nationale ».

La carte « famille nombreuse » étant un avantage social, il n'est pas loisible au législateur d'opérer une distinction quant au bénéfice de cette prestation qui serait fondée sur la nationalité puisque cela reviendrait à en exclure les résidents de longue durée, au bénéfice des seuls nationaux, ce qui est prohibé par la directive communautaire.

En dernier lieu, la loi du 22 mars 1924, votée antérieurement à la création du Conseil constitutionnel, paraît contraire à la jurisprudence de ce dernier. Dans la décision n° 89-269 DC du 22 janvier 1990, le Conseil constitutionnel a en effet déclaré contraire au principe d'égalité les dispositions législatives soumettant à une condition de nationalité l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité, prestation sociale accordée à des personnes âgées, en ce que la différence de traitement ainsi instaurée et fondée sur la nationalité n'était pas justifiée au regard de l'objet de la prestation (accorder un minimum vital aux personnes devenues inaptes au travail).

Dès lors, l'article 44 de la loi budgétaire du 22 mars 1924 peut être considéré comme incompatible avec les stipulations de l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme combinées à l'article 1^{er} du protocole additionnel, et contraires aux dispositions de l'article 11 de la directive 2003/109/CEE relative au statut des ressortissants des pays tiers résidents de longue durée, ainsi qu'au principe constitutionnel d'égalité.

Le Collège de la haute autorité invite le Président à interroger le Premier ministre et le ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille sur les justifications de l'article 44 de la loi budgétaire précitée subordonnant le bénéfice de la carte « famille nombreuse » à une condition de nationalité. Dans l'hypothèse où aucune justification valide au regard de la loi ou des conventions ne viendrait à l'appui de cette mesure, le Collège en recommande la modification.

La haute autorité décide de fixer un délai de trois mois au Premier ministre et au ministre délégué à la famille pour répondre.

Le Président

Louis SCHWEITZER