



Décision du Défenseur des droits MLD-2014-142

RESUME ANONYMISE DE LA DECISION

Décision relative à l'éligibilité des pères de famille à une carte donnant droit à des prestations de transport à titre gratuit

Domaine(s) de compétence de l'Institution : Lutte contre les discriminations/
Droits des usagers des services publics

Thème(s) :

- *Discrimination :*

critère de discrimination : SEXE

domaine de discrimination : BIENS ET SERVICES/

- *Services publics :*

thème principal : Affaires publiques

Synthèse :

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative à l'exclusion d'un père de famille de l'attribution de la médaille de la famille et, par voie de conséquence, de l'attribution d'un titre de transport gratuit sur le réseau ferré et métropolitain.

Il est apparu lors de l'enquête que si la réglementation relative à la médaille de la famille permettait depuis 2004 aux pères d'obtenir la médaille de la famille, le formulaire CERFA à déposer en préfecture pour porter candidature renvoie à une réglementation caduque restreignant ce droit aux seules mères de famille. De ce fait, même s'ils sont éligibles à l'obtention de cette médaille au regard de la réglementation en vigueur, très peu d'hommes en font la demande. Par ailleurs, dans certains départements, sont éligibles à la carte qui donne accès gratuitement à un réseau de transport, les mères ayant obtenu la médaille de la famille, à l'exclusion des pères ayant obtenu cette même médaille. Même si de facto, certains hommes ayant obtenu la médaille de la famille ont pu obtenir cette carte, leur nombre est largement insignifiant. Au cours de l'enquête, tant le Ministère que le département concernés ont fait part de leur intention de modifier la situation rapidement. Cela n'a pas été fait à ce jour.

Le Défenseur des droits recommande au Ministère des affaires sociales de modifier le formulaire CERFA pour l'obtention de la médaille de la famille et au Département concerné les textes applicables concernant les conditions d'attribution de la carte de transport en question. Il appelle à un réexamen de la situation du réclamant qui aura déposé les dossiers de candidature idoines. Il demande à être informé des suites de ses recommandations dans un délai de quatre mois.

Paris, le 18 septembre 2014

Décision du Défenseur des droits MLD-2014-142

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu les articles D. 215-7 et suivants du Code de l'action sociale et des familles ;

Vu l'article 2-4° de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Saisi par Monsieur B. au sujet de l'exclusion des pères de famille de l'attribution de la médaille de la famille et, par voie de conséquence, de l'attribution d'un titre de transport gratuit A.

Décide de recommander :

- au Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes d'adopter, ainsi qu'il s'y est déjà engagé, un nouveau formulaire CERFA conforme à la réglementation en vigueur afin que tant les mères que les pères de famille puissent demander et obtenir la médaille de la famille ;
- au Conseil général X de modifier les dispositions concernées du règlement départemental et l'Annexe 1 de la Convention le liant notamment au Syndicat de transport Z afin de permettre non seulement aux mères mais également aux pères titulaires de la médaille de la famille d'obtenir une carte de transport gratuit A ;
- respectivement à la Préfecture Y et au Conseil général X de réexaminer la situation de Monsieur B. dans l'hypothèse où ce dernier dépose des dossiers complets de candidature pour l'obtention de la médaille de la famille d'une part, et de la carte de transport gratuit A., d'autre part.

Le Défenseur des droits demande au Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, à la Préfecture Y et au Conseil général X de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de quatre mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Recommandation

Le Défenseur des droits a été saisi, par courrier du 20 septembre 2012, d'une réclamation de Monsieur B. au sujet de l'exclusion des pères de famille de l'attribution de la médaille de la famille et, par voie de conséquence, de l'attribution d'un titre de transport gratuit a.

Faits :

Monsieur B. et son épouse ont élevé quatre filles. Son épouse s'est vu décerner la médaille de la famille. A la suite de sa demande, elle obtient par voie de conséquence la carte A. délivrée par le Conseil général X.

Monsieur B. se plaint du fait qu'il ne s'est pas vu décerner la médaille et par conséquent la carte A. Il considère cette situation comme discriminatoire à raison du sexe.

La médaille de la famille :

Lors de sa création par un décret du 26 mai 1920, la médaille de la famille était une décoration visant à honorer les mères françaises ayant élevé dignement plusieurs enfants.

Depuis lors, le texte initial a connu de nombreuses modifications. Les textes applicables aujourd'hui ne retiennent plus la condition de nationalité française des parents conformément à un arrêt du Conseil d'Etat du 5 avril 2002 ⁽¹⁾. Ils ne font plus non plus de distinction entre les pères et les mères.

Il n'est donc plus apparu légitime au gouvernement de refuser la médaille de la famille aux hommes.

L'article D. 215-10 du Code de l'action sociale et des familles prévoit que « *le pouvoir de conférer la médaille de la famille est délégué dans chaque département au préfet. (...) Sur sa demande, le postulant peut obtenir communication des motifs ayant fondé le refus de l'octroi de la médaille* ».

Lors de l'enquête du Défenseur des droits, le Préfet a indiqué dans un courrier du 21 mars 2013 que sur les cinq dernières années, tous les pères qui ont sollicité la médaille de la famille l'ont obtenue, ce qui représente 7 pères sur un total de 741 demandes dans le département, pères et mères confondus.

Toutefois, le site internet www.servicepublic.fr ainsi que celui de nombreux autres sites internet (par ex celui des Unions départementales des associations familiales, UDAF) indiquent que pour obtenir cette médaille, il convient de remettre en mairie le formulaire CERFA n° 65-0020.

Or ce formulaire fait référence au décret n° 82-938 du 28 octobre 1982 en vertu duquel seules les mères de famille de nationalité française dont le mari est également français et dont tous les enfants sont français étaient alors éligibles (à l'exception des cas où les pères français avaient élevé seuls leurs enfants ou dont les conjointes étaient étrangères).

Ce texte a pourtant été abrogé par le décret n°2004-1136 du 21 octobre 2004 et la codification des dispositions réglementaires du Code de l'Action Sociale et des Familles.

⁽¹⁾ CE 17 décembre 2003, *GISTI*, N° 248238

Interrogée par le Défenseur des droits, la Directrice générale de la cohésion sociale et déléguée interministérielle aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes à la famille indique dans un courrier du 1^{er} octobre 2013 qu'un nouveau décret n° 2013-438 du 28 mai 2013 (qui a donc été adopté au cours de l'enquête menée par le Défenseur des droits) entré en vigueur le 31 mai 2013, est venu rénover les conditions d'attribution de la médaille de la famille afin de tenir compte des évolutions sociétales et de l'évolution des textes réglementaires dont certains étaient devenus obsolètes.

Elle annonce que ce texte sera complété par deux textes en cours de rédaction à savoir :

- un arrêté concernant les modalités d'instruction. A cet arrêté seront annexés un nouveau formulaire CERFA et un modèle de diplôme rénové ;
- un arrêté relatif aux modalités d'instruction des dossiers de demande de médaille de la famille pour les familles domiciliées à l'étranger.

Le décret n° 2013-438 du 28 mai 2013 relatif à la médaille de la famille et les textes d'application à venir devraient permettre un nouvel examen du dossier de demande d'attribution de la médaille de la famille de Monsieur B.

Il apparaît toutefois qu'à ce jour, ces textes n'ont toujours pas été adoptés et notamment que le formulaire de dépôt de candidature CERFA n'a toujours pas été modifié.

Le titre de transport A. :

Créé en 1989, le titre de transport A est un forfait annuel, conférant sous certaines conditions, l'accès illimité aux transports sur l'ensemble du réseau métropolitain et ferré de la région.

Ces titres de transport sont destinés aux personnes âgées de plus de 60 ans sans activité professionnelle et aux personnes titulaires de l'allocation adulte handicapé (AAH) ou reconnues inaptes au travail.

Chaque département peut compléter ces conditions par des critères d'attribution plus précis et est alors libre de demander une participation financière aux bénéficiaires pour obtenir le titre. Les conditions d'attribution du titre sont définies dans le cadre de conventions.

Selon une enquête menée en 2009, les conditions d'attribution seraient assez hétérogènes d'un département à l'autre mais les bénéficiaires sont toujours répartis en 3 catégories : personnes âgées sous condition de ressources, personnes handicapées sous condition de ressources, anciens combattants et assimilés (veuves de guerre etc).

Dans certains cas, cette carte est accordée aux personnes médaillées de la famille française à partir de 60 ans, sans condition de ressources, ce qui est le cas dans le département Y.

La Convention relative au titre de transport A. signée le 17 avril 2013 notamment par le Département Y prévoit en son article 2.1 que « *la carte A. gratuité concerne les personnes ayant leur résidence principale dans une commune du Département et satisfaisant au moins à l'un des critères suivants :*

- *soit être âgées d'au moins 60 ans et ne pas exercer d'activité professionnelle ;*
- *soit être adultes handicapés bénéficiaires [de l'allocation adulte handicapé] ;*
- *soit être reconnues inaptes au travail par leur régime de protection sociale.*

Le Département fixe librement des conditions d'attribution précises dans la limite des critères mentionnés ci-dessus ».

L'article 2.2 de la Convention susmentionnée dispose que « *la détermination des conditions d'attribution relève de la seule compétence du Département. (...) Les conditions d'attribution du titre (catégories de bénéficiaires et participation demandée) dans le Département sont définies dans l'annexe 1. Cette annexe peut être modifiée à tout moment à l'initiative du Département. Toute modification des conditions d'attribution devra faire l'objet d'un envoi de courrier avec accusé de réception du Département au STIF au plus tard deux mois avant la prise d'effet de cette mesure* ».

L'annexe 1 de ladite Convention prévoit parmi les catégories de bénéficiaires « *les titulaires du diplôme de la mère médaillée de la famille française* », sans activité professionnelle et âgées de 60 ans et plus.

Le règlement départemental d'aide sociale du département Y indique également cette catégorie de personnes éligibles à l'obtention du titre A.

En réponse à l'enquête du Défenseur des droits, le Directeur général adjoint du Conseil général Y a indiqué dans un courrier du 17 avril 2013, que le titre A. est une aide spécifique attribuée par le Département en vertu d'une convention signée avec un Syndicat des transports. Cette convention indique les catégories susceptibles de pouvoir prétendre à l'obtention de ce titre, parmi lesquelles figurent « les mères médaillées de la famille française ».

Le Directeur général adjoint estime que Monsieur B. n'aurait pas reçu de refus concernant sa demande de titre A. mais simplement une demande de complétude concernant la photocopie du diplôme de médaillé de la famille ou un certificat de l'U.D.A.F. attestant de la qualité de médaillé de la famille.

Toutefois, la convention signée entre le syndicat de transport et le Conseil général Y ne prévoit rien concernant les pères médaillés de la famille française.

D'ailleurs, en réponse à la note récapitulative du Défenseur des droits, la Directrice générale des services du Conseil général Y confirme, par courrier en date du 19 mars 2014, que le règlement départemental d'aide sociale ainsi que la convention liant le département Y au syndicat de transport mentionnent effectivement les mères médaillées comme les personnes éligibles à l'octroi de la carte A. Cette référence renvoie à un usage ancien. La Directrice annonce que ces textes seront donc modifiés très prochainement. Cela n'a toutefois pas encore été fait.

Elle ajoute que, de fait, les pères titulaires de la médaille de la famille française se voient déjà reconnu le droit au bénéfice de la carte A. Ainsi, en 2013, deux titres A ont été délivrés à des pères. Concernant la situation particulière de Monsieur B., il lui a été demandé de compléter son dossier, en produisant son titre de médaillé de la famille, ce qu'il n'aurait pas fait.

On notera toutefois, à ce jour, que le site internet du Conseil régional Y continue d'indiquer que les personnes éligibles à l'obtention du titre A, sont notamment les titulaires du diplôme de la Mère Médaillée de la Famille Française et qui sont âgées de 60 ans et plus. Elles sont soumises notamment à une condition de durée de résidence dans le département et doivent joindre à leur dossier la photocopie du diplôme de Mère Médaillée de la Famille Française ou un certificat de l'U.D.A.F attestant la qualité de Mère Médaillée de la Famille Française.

En réponse à la même note récapitulative du Défenseur des droits, la Directrice générale du syndicat de transport répond par courrier du 18 février 2014 que les titres A. ont été créés le 6 juillet 1989 par décision du Conseil d'administration. Ce texte transfère aux départements le soin de définir de manière plus précise les bénéficiaires auxquels ils veulent octroyer les

cartes A, dans le respect du cadre général, à savoir que les bénéficiaires doivent satisfaire au moins l'un des critères suivants :

- être âgés d'au moins 60 ans et ne pas exercer d'activité professionnelle ou
- être adultes handicapés bénéficiaires de l'AAH ou
- être reconnus inaptes au travail par leur régime de protection sociale.

Au sein de ce périmètre maximal, les Départements ont toute latitude pour définir des critères d'éligibilité plus restrictifs. L'exclusion des pères médaillés de la famille du bénéfice d'A relève ainsi d'un choix discrétionnaire du Conseil général Y.

Le remplacement progressif au cours des années 2013 et 2014 des anciennes cartes A. par des forfaits zonaux télébilletiques ne modifie pas le rôle des conseils généraux dans la manière dont les titres A. sont distribués.

Le mode de gestion propre aux titres A. qui donne large compétence aux départements pour décider des conditions d'attribution fait que le syndicat de transport ne dispose que de peu de données sur les porteurs de titre A. En 2012, plus de 183000 cartes A. ont été achetées par les départements de la région. Mais seuls les conseils généraux disposent des chiffres ventilés par catégories de bénéficiaires.

ANALYSE JURIDIQUE

Sur les dossiers des candidatures à la médaille de la famille qui doivent être expressément ouverts aux pères de famille

Depuis sa création au siècle dernier, les critères d'attribution de la médaille de la famille ont été modifiés afin de décerner « *une distinction honorifique* » non plus seulement aux mères mais également aux pères de famille « *qui élèvent ou qui ont élevé dignement de nombreux enfants, afin de rendre hommage à leurs mérites, et de leur témoigner la reconnaissance de la nation* ».

Conformément à l'article 1^{er} du dernier décret en date (n°2013-438 du 28 mai 2013), « *Peuvent [notamment] obtenir cette distinction les mères ou les pères de famille élevant ou ayant élevé au moins quatre enfants français dont l'aîné a atteint l'âge de seize ans, qui, dans l'exercice de leur autorité parentale, ont manifesté une attention et un effort constants pour assumer leur rôle de parents dans les meilleures conditions morales et matérielles possibles* ».

Toutefois, cette distinction s'obtient sur dossier et le formulaire CERFA qui doit être remis en préfecture n'a pas été modifié pour prendre en considération le fait que les pères de famille, y compris étrangers, puissent y prétendre.

Ce document fait référence au décret n° 82-938 du 28 octobre 1982 en vertu duquel seules les mères de famille de nationalité française dont le mari est également français et dont tous les enfants sont français étaient alors éligibles (à l'exception des cas où les pères français avaient élevé seuls leurs enfants ou dont les conjointes étaient étrangères).

Or, ce texte a été abrogé par le décret n°2004-1136 du 21 octobre 2004 et la codification des dispositions réglementaires du Code de l'Action Sociale et des Familles.

Malgré la réponse favorable faite au Défenseur des droits par la Directrice générale de la cohésion sociale et déléguée interministérielle aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes à la famille, par courrier du 1^{er} octobre 2013, les deux arrêtés relatifs aux modalités d'instruction des demandes de médaille n'ont pas été adoptés. Le formulaire CERFA n° 65-0020 n'a pas non plus été modifié à ce jour.

Même s'il est apparu au cours de l'enquête que des pères de famille avaient fait une demande de médaille dans le département Y au cours des cinq dernières années, ceci représente moins de 0,1% des demandes. Il n'est donc pas exclu que le formulaire CERFA tel qu'il est rédigé actuellement dissuade les pères de déposer un dossier de candidature et donc d'obtenir la médaille de la famille.

Il appartiendra donc au gouvernement de modifier, ainsi qu'il s'y est engagé auprès du Défenseur des droits, ce dispositif afin de le mettre en cohérence avec la réglementation en vigueur et de permettre effectivement aux pères de famille d'obtenir la médaille de la famille.

Sur l'attribution de la carte A. aux pères ayant obtenu la médaille de la famille

Dans la mesure où la carte A. confère l'accès illimité et gratuit aux transports sur l'ensemble du réseau métropolitain et ferré d'une région donnée, son utilisation relève de la notion d'accès et de fourniture de service.

L'article 2-4° de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations dispose que « *toute discrimination directe ou indirecte fondée sur le sexe est interdite en matière d'accès aux biens et services et de fourniture de biens et services* ».

En réservant aux seules femmes médaillées de la famille le droit de bénéficier de la carte A., le règlement départemental d'aide sociale ainsi que l'annexe 1 rédigée par le Département Y à la Convention relative au titre de transport A signée le 17 avril 2013 limitent la possibilité d'obtenir les prestations gratuites de transport sur le réseau ferroviaire aux seules mères titulaires de la médaille de la famille et donc en raison du sexe.

Le même article 2-4° de la loi précitée ne fait pas obstacle notamment « *à ce que soient faites des différences selon le sexe lorsque la fourniture de biens et services exclusivement ou essentiellement destinés aux personnes de sexe masculin ou de sexe féminin est justifiée par un but légitime et que les moyens de parvenir à ce but sont nécessaires et appropriés (...)* ».

En l'espèce, il n'y a aucune raison légitime à restreindre l'accès et la fourniture d'un tel service à titre gratuit aux seules femmes médaillées de la famille. D'ailleurs, le préfet des Y et la Directrice générale des services du Conseil général Y ont reconnu que des pères médaillés peuvent y prétendre.

Même si, de facto, une petite minorité d'hommes ont demandé et obtenu la médaille de la famille (7 en cinq ans) et ont également pu obtenir la carte A. dans le département Y (2 en 2013), cette situation constitue une discrimination directe fondée sur le sexe en matière d'accès et de fourniture de service prohibée par la loi n° 2008-496 susmentionnée.

En conséquence, conformément à l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, le Défenseur des droits décide :

- de recommander au Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes d'adopter, ainsi qu'il s'y est déjà engagé, un nouveau formulaire CERFA conforme à la réglementation en vigueur afin que tant les mères que les pères de famille puissent demander et obtenir la médaille de la famille ;
- de recommander au Département Y, ainsi qu'il s'y est engagé, de modifier les dispositions concernées du règlement départemental et l'Annexe 1 de la Convention le liant notamment au syndicat de transport afin de permettre non

seulement aux mères mais également aux pères titulaires de la médaille de la famille d'obtenir une carte A ;

- de recommander respectivement à la Préfecture et au Conseil général Y, de réexaminer la situation de Monsieur B. dans l'hypothèse où ce dernier aura déposé des dossiers complets de candidature à la médaille de la famille d'une part, et à la carte A., d'autre part.