

Paris, le 11 février 2022

Décision du Défenseur des droits n°2022-016

La Défenseure 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 la Convention Internationale relative aux Droits de l'enfant du 20 novembre 1989 ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu la délibération du conseil municipal de Y n° 2020/12-14/79 du 14 décembre 2020 ;

Après avis du collège « Défense et promotion des droits de l'enfant » du 3 février 2022 ;

Saisie d'une réclamation relative aux mesures adoptées par le conseil municipal de Y, relatives à la suspension ou la suppression d'aides sociales facultatives allouées à certaines familles ;

Recommande à la ville de Y d'abroger la délibération du conseil municipal n° 2020/12-14/79 du 14 décembre 2020, en ce qu'elle porte atteinte aux droits des usagers de l'administration et à l'intérêt supérieur de l'enfant.

La Défenseure des droits demande à la ville de Y de rendre compte des suites données à la recommandation ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

Recommandation en application de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mai 2011

Faits et procédure

1. La Défenseure des droits a été saisie d'une réclamation relative aux mesures adoptées par le conseil municipal de Y, visant la suspension ou la suppression d'aides sociales facultatives à certaines familles.
2. La délibération du conseil municipal de Y n° 2020/12-14/79 du 14 décembre 2020 intitulée « *Lutte contre les incivilités et la délinquance : mesures de contrainte* », dispose que « *les familles dont un des membres aura fait l'objet d'un rappel à l'ordre ou pour lequel l'accompagnement parental proposé par le Conseil des droits et des devoirs des familles au titre de l'article 141-2 du code de l'action sociale et des familles aura été refusé ou aura fait l'objet d'un jugement définitif suite à une infraction troublant l'ordre public seront susceptibles de se voir supprimer l'accès aux aides municipales pour les services non obligatoires (Contrat municipal étudiant, chèque sport et culture) et l'accès aux aides facultatives du CCAS* ».
3. La délibération s'appuie sur le constat de « *violences graves et répétées* », intervenues durant la deuxième quinzaine d'octobre 2020, et présente les mesures précitées comme « *un outil supplémentaire qui permettra de responsabiliser les familles des délinquants* ». À cet égard, la délibération vise la confrontation des forces de sécurité à « *des délinquants d'habitude, mineurs pour la plupart, qui sont à l'air libre les soirs d'émeute* ».
4. Par courrier du 14 avril 2021, l'institution a sollicité de la mairie la communication de l'ensemble des délibérations relatives aux aides sociales facultatives accordées par la commune et par le centre communal d'action sociale (CCAS), ainsi que les observations de la commune sur la réclamation transmise. L'ensemble des délibérations a été adressé à l'institution par courrier en date du 27 mai 2021, la mairie n'ayant souhaité formuler aucune observation particulière.
5. À l'issue d'un examen attentif de l'ensemble des éléments transmis, la Défenseure des droits a adressé à la ville de Y une note récapitulative en date du 19 août 2021, soulignant que la délibération en cause était susceptible de porter atteinte aux droits des usagers d'une administration et à l'intérêt supérieur de l'enfant et donnant un délai de trois mois à la ville pour adresser ses observations.
6. La ville de Y, à l'expiration du délai précité, n'a adressé aucune réponse à cette demande.

Analyse juridique

7. La délibération du 14 décembre 2020 concerne deux types d'aides sociales : d'une part, des aides sociales facultatives instituées par le conseil municipal de Y, d'autre part, des aides sociales instituées par le CCAS de Y.
8. Les aides sociales facultatives municipales relèvent de la catégorie des services publics locaux facultatifs, créés par application de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales, afin de répondre à un intérêt public local (CE, 18 mai 2005, « *Territoire de la Polynésie Française* », n° 254199). En l'espèce, le contrat municipal étudiant, le chèque sport et le chèque culture, visés par la délibération du 14 décembre 2020, ont le caractère d'aides sociales facultatives municipales entrant dans cette catégorie.

9. Les aides sociales versées par le CCAS de Y s'inscrivent dans un cadre juridique différent. Elles trouvent leur source dans l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles, qui dispose : « *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 [...]* ». La délibération du 14 décembre 2020 vise, sans préciser lesquelles, « *les aides facultatives du CCAS* ». Le règlement d'attribution des aides du CCAS de Y regroupe ces aides en deux catégories : les aides attribuées en commission permanente d'attribution des aides (aides à la subsistance, aides aux vacances, aides au paiement des loyers pour les seniors, aide exceptionnelle) et les aides attribuées en-dehors de ce dispositif (aides d'urgence, aides aux vacances collectives, aides à la restauration scolaire pour les enfants délocalisés du centre d'accueil des demandeurs d'asile).

L'article R. 123-20 du code de l'action sociale et des familles dispose par ailleurs : « *Sous réserve des dispositions des articles L. 2121-34 et L. 2241-5 du code général des collectivités territoriales et du premier alinéa de l'article L. 123-8, le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires du centre d'action sociale* ».

10. À titre liminaire, il convient de relever que la délibération du 14 décembre 2020 a été prise par le conseil municipal de Y. Si celui-ci était bien compétent pour modifier les conditions d'octroi des aides sociales facultatives relevant de la mairie, il apparaît qu'il n'appartenait qu'au conseil d'administration du CCAS de statuer par délibération sur la modification des conditions d'octroi des aides sociales relevant de cet organisme. Dans le cas où le maire de Y, président du CCAS, aurait reçu délégation du conseil d'administration du pouvoir d'attribution des prestations, en application des dispositions de l'article R. 123-21 du même code, celui-ci ne pouvait davantage prévoir la mise en œuvre d'une suspension de celles-ci par le biais d'une délibération du conseil municipal.

11. Sur le fond, la Défenseure des droits estime que le dispositif prévu par la délibération du 14 décembre 2020 est de nature à porter atteinte aux droits des usagers de l'administration et à l'intérêt supérieur de l'enfant.

1. Sur l'atteinte aux droits des usagers de l'administration par la délibération

12. La Défenseure des droits relève d'emblée que le public visé par les mesures adoptées par le conseil municipal de Y ne peut être déterminé avec précision. En effet, la délibération évoque successivement les « *délinquants d'habitude mineurs pour la plupart* », « *les familles des délinquants* », « *les familles dont un des membres aura fait l'objet d'un rappel à l'ordre, d'un refus d'accompagnement parental ou d'un jugement définitif à la suite d'une infraction troublant l'ordre public* », pour conclure que la suspension des aides concernera en définitive « *les personnes décrites supra* » ainsi que leur « *famille directe* ».

13. Les termes employés ne font l'objet d'aucune définition dans la délibération en cause. Ainsi, il n'est pas possible de déterminer quels sont les « *membres* » des familles visés, si ceux-ci sont mineurs ou majeurs, ni d'évaluer ce que signifie le caractère « *direct* » du lien de famille en cause. En effet, il apparaît en particulier surprenant de décider de la suspension d'aides sociales pour certaines personnes appartenant à une même famille, dans le cas où des agissements répréhensibles seraient le fait de personnes majeures, et donc responsables de leurs actes. Cette imprécision imprègne l'ensemble des termes de la délibération, marquée par de nombreuses confusions entre des notions relevant de champs différents, et ne permettant donc pas d'identifier au préalable et avec certitude le champ et les modalités précises d'application du texte.

a. *La confusion de notions relevant du champ pénal et de l'aide sociale*

14. La délibération du 14 décembre 2020 justifie l'application du dispositif en convoquant et plaçant sur le même plan des notions qui ne relèvent pas des mêmes champs juridiques. Sont ainsi cités le « *rappel à l'ordre* », le refus d'accompagnement parental, puis un jugement définitif à la suite d'une infraction troublant l'ordre public.

15. La Défenseure des droits observe que le « *rappel à l'ordre* » n'est pas défini dans la délibération, et que ce terme n'a pas de consistance juridique. L'arsenal répressif ne prévoit que le « *rappel à la loi* », mentionné à l'article 41-1 du code de procédure pénale, qui constitue une alternative aux poursuites pénales.

16. Un « *jugement définitif à la suite d'une infraction troublant l'ordre public* » a trait à la réponse juridictionnelle consécutive à un comportement pénalement répréhensible. La notion « *d'infraction troublant l'ordre public* », qui peut être très largement entendue, n'est par ailleurs pas de nature à permettre d'identifier clairement à quelles infractions précises la délibération renvoie.

17. Par ailleurs, le « *refus d'accompagnement parental* » renvoie explicitement aux dispositions de l'article 141-2 du code de l'action sociale et des familles, donc à une mesure sociale visant à prévenir des troubles à l'ordre public induits par un défaut de surveillance ou un manque d'assiduité scolaire chez un mineur, par le biais d'un contrat passé entre le maire et les parents, qui consiste en « *un suivi individualisé au travers d'actions de conseil et de soutien à la fonction éducative* ».

18. La délibération met donc sur le même plan une mesure à la qualification juridique indéterminée, une réponse pénale et une mesure sociale pour justifier les décisions de suspension des prestations, ce qui tend à rendre le dispositif particulièrement opaque et peu lisible. En outre, les deux premiers éléments peuvent aussi bien concerner les mineurs que les majeurs, aucune précision n'étant apportée à ce sujet dans la délibération.

b. *Les incertitudes concernant l'impact des mesures sur les personnes concernées, s'agissant d'aides déjà versées ou susceptibles d'être attribuées*

19. La Défenseure des droits relève une contradiction dans les termes de la délibération du 14 décembre 2020, concernant les mesures envisagées. En effet, la délibération évoque successivement deux hypothèses : alors que les personnes concernées (auteur et famille « *directe* ») sont initialement « *susceptibles de se voir supprimer l'accès* » aux différentes aides, elles peuvent, en conclusion de la délibération, se voir « *suspendre l'accès aux aides municipales* » par le maire, autorisé par le conseil municipal.

20. Or, ces deux cas de figure se traduisent par plusieurs dispositifs différents, qu'il est nécessaire d'envisager dans toutes leurs implications.

21. En effet, les termes employés peuvent se référer, d'une part, aux aides futures, pour lesquelles les personnes pourraient satisfaire aux critères prévus dans les délibérations les instituant, mais n'en bénéficient pas encore à la date de la délibération (les personnes « *susceptibles de se voir supprimer l'accès aux aides* ») et, d'autre part, aux aides déjà en cours de perception à la date de la délibération (les personnes faisant l'objet d'une décision de « *suspension d'accès aux aides municipales* »).

22. Dans le cas où il s'agirait d'aides non encore perçues, la délibération du 14 décembre 2020 doit être considérée comme ajoutant des critères aux délibérations ayant institué ces différentes aides sociales, pour définir plus précisément les personnes qui y seraient éligibles à l'avenir et les conditions à respecter. Ainsi, lors d'une demande future

d'accès à ces aides, la mairie vérifierait si les demandeurs n'ont pas fait l'objet d'un « *rappel à l'ordre* », d'un refus d'accompagnement parental ou d'un jugement définitif à la suite d'une infraction troublant l'ordre public, et dans le cas où l'un de ces critères se trouverait présent, cette circonstance aurait pour effet de supprimer automatiquement l'accès à ces aides aux demandeurs.

23. Or, si toute commune dispose de la possibilité d'établir des critères définissant l'éligibilité à ses aides sociales facultatives, à l'instar de tout service public facultatif, et de les modifier, ceux-ci doivent être en lien avec l'objet du service. À cet égard, les différents critères mentionnés par la délibération du 14 décembre 2020 apparaissent tous étrangers à cet objet, en application d'une jurisprudence constante (CE, 30 juin 1989, « *Ville de Paris et Bureau d'aide sociale de Paris c/ Levy* », n° 78113 ; CAA Lyon, 3 mai 1999, « *Comité Tous Frères* », n° 97LY00390). Il est par ailleurs rappelé que le conseil municipal de Y n'est, en tout état de cause, pas compétent pour modifier les critères d'éligibilité aux aides du CCAS, seul le conseil d'administration étant en mesure d'y procéder, suivant les mêmes principes définis par la jurisprudence précitée.

24. S'agissant des aides actuellement perçues et qui pourraient faire l'objet d'une « *suspension* » pour les personnes concernées, ainsi que leur « *famille directe* », le terme de « *suspension* » employé est trop vague pour établir les conséquences concrètes de l'application de la délibération. En tout état de cause, rien ne permet d'écartier que dans ce cas, la ou les décisions d'attribution des aides seraient abrogées, donc supprimées pour l'avenir, dès lors que les critères déterminés pour leur versement ne sont plus réunis (article L. 242-2 du code des relations du public avec l'administration). Il est d'ailleurs à noter qu'aucune procédure permettant le rétablissement des aides à l'issue de cette « *suspension* » n'est prévue par la délibération du 14 décembre 2020.

25. Or, la Défenseure des droits constate que les différentes délibérations de 2014, 2015 et 2020, communiquées par la mairie de Y, concernant l'institution du contrat municipal étudiant et des chèques sport et loisirs, ne comportaient aucune condition similaire à celles mentionnées dans la délibération du 14 décembre 2020. Les aides déjà attribuées sur le fondement des délibérations antérieures ne peuvent donc être abrogées à compter de l'entrée en vigueur de la délibération du 14 décembre 2020, les critères nouvellement créés, et s'appliquant donc uniquement pour l'avenir, ne pouvant en tout état de cause fonder une décision d'abrogation, qui doit nécessairement prendre appui sur le cadre légal en vigueur à la date de la décision d'attribution, en constatant par exemple la réalisation d'une « *condition abrogative* » (CE, 6 novembre 2002, « *Mme Soulier* », n° 223041). Or les délibérations de 2014, 2015 et 2020 ne soumettaient le versement des aides à aucun des critères édictés par la délibération en cause.

26. La « *suspension* » d'aides en cours de versement, fondée sur les nouveaux critères, ne peut être considérée comme conforme aux dispositions de l'article L. 242-2 du code des relations entre le public et l'administration. En outre, une jurisprudence constante établit qu'une décision d'attribution d'aide sociale constitue une décision individuelle créatrice de droit et qu'à ce titre, toute décision procédant à leur abrogation ne peut intervenir qu'après que la personne bénéficiaire a été mise à même de présenter ses observations, en application des dispositions combinées des articles L. 122-1 et L. 211-2 du même code (CAA Nantes, 31 mars 2011, « *CCAS de Trouville-sur-Mer* », n° 09NT01130). La délibération du 14 décembre 2020 ne prévoit toutefois aucune procédure contradictoire, le maire étant autorisé par le conseil municipal à suspendre ces aides sans précision apportée sur les circonstances ou les garanties procédurales entourant cette prise de décision.

27. En outre, dans le cas où la suspension du versement des aides serait assimilée à l'application d'une sanction administrative, la Défenseure des droits constate qu'aucune des conditions prévues par la jurisprudence du Conseil constitutionnel (CC, 30 mars 2006, « *Loi*

pour l'égalité des chances », n° 2006-535 DC) n'est satisfaite, qu'il s'agisse du principe de légalité des délits et des peines, de la proportionnalité de la sanction, du respect d'une procédure contradictoire ou de l'exigence que la sanction soit prononcée par un organisme impartial.

28. Au titre du principe de légalité des délits et des peines, fait tout particulièrement défaut l'application du principe connexe de personnalisation de la peine, la ou les personne(s) visée(s) par la suspension des aides n'étant pas clairement définies, ainsi que cela a été exposé aux points 12 et 13. De même, la proportionnalité de la sanction n'est pas établie, le rapport entre le versement d'une aide sociale et les différents critères listés par la délibération du 14 décembre 2020, mêlant réponse pénale et refus d'accompagnement social, demeurant flou. Enfin, ainsi que le point 26 l'a rappelé, aucune procédure contradictoire n'est prévue par la délibération préalablement au prononcé de la décision de suspension, et aucune garantie d'impartialité n'est apportée concernant l'organisme y procédant, le maire étant seul habilité à cet effet.

2. Sur l'atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant

29. L'article 3 de la Convention Internationale relative aux Droits de l'Enfant du 20 novembre 1989 stipule : « *1. Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale [...]* ».

30. Dans le cas où les mineurs seraient exclusivement visés par la délibération, ce qui, en l'espèce, ne peut être établi avec certitude eu égard au flou entourant les termes employés, la Défenseure des droits souligne que la suspension des aides sociales accordées aux familles de ces mineurs ne peut être envisagée qu'en considération de l'impact de ces mesures sur l'intérêt supérieur de l'enfant, en application des dispositions précitées.

31. Or, la privation d'un secours financier accordé à une famille en difficulté, quand bien même un mineur faisant partie de cette famille aurait commis des actes répréhensibles, n'est pas de nature à stabiliser la situation financière de cette famille, en particulier dans le cas où elle comprendrait d'autres mineurs qui ne sont en rien concernés par les agissements du fautif ou de la fautive. La délibération du 14 décembre 2020, dans la mesure où elle viserait les agissements de mineurs, paraît ainsi ne pas avoir tenu compte des dispositions de l'article 3 de la CIDE et être susceptible de révéler une atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant.

32. La Défenseure des droits relève en outre qu'aucune observation ou élément de réponse n'a été adressé par la ville de Y sur l'ensemble de ces points à l'expiration du délai de trois mois précisé dans la note récapitulative du 19 août 2021, en méconnaissance des dispositions de l'article 18 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits estime que la délibération du conseil municipal de Y en date du 14 décembre 2020 porte atteinte aux droits des usagers de l'administration et à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Par conséquent, elle recommande à la ville de Y d'abroger cette délibération.

Claire HÉDON