

Lionel CRUSOE & Marion OGIER
Avocats à la Cour

ANDOTTE AVOCATS AARPI
45 rue de Rennes, 75006 Paris
01 43 31 92 86
contact@andotteavocats.fr

CONSEIL D'ETAT

RECOURS EN EXCÈS DE POUVOIR

REQUETE ET MEMOIRE

POUR : **La Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés**, dont le siège est 3, rue de Romainville à Paris (75019), représentée par son président en exercice, domicilié de droit audit siège (**pièces n° 2 et 3**)

La Ligue des droits de l'Homme (LDH), association loi 1901, dont le siège social est 138, rue Marcadet à Paris (75018), représentée par sa présidente en exercice, domiciliée de droit audit siège (**pièces n° 4 et 5**)

Le Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s (Gisti), association loi 1901, dont le siège se trouve 3, villa Marcès, 75 011 Paris, représentée par sa présidente en exercice, domiciliée audit siège (**pièces n° 6 et 7**)

représentés par Me Marion Ogier

CONTRE : L'article 2 de l'arrêté du 5 novembre 2024 relatif à la fixation des justifications nécessaires à l'attribution d'une aide personnelle au logement et de la prime de déménagement (NOR : LRUL2421600A) publié au Journal officiel le 16 novembre 2024 (**pièce n°1**)

I- EXPOSE DES FAITS

1.-

L'aide personnelle au logement (ci-après : « APL ») a été créée par une loi du 3 janvier 1977, dans le sillage du rapport de 1975 de la commission présidée par M. Raymond BARRE sur la réforme du financement du logement social qui préconisait un renforcement des aides à la personne par rapport aux aides à la pierre.

L'aide personnelle au logement avait alors vocation à unifier le système des aides à la personne en absorbant les aides préexistantes (l'allocation de logement à caractère familial et l'allocation de logement à caractère familial). Ces aides demeurent finalement sous l'appellation « APL » et ont, depuis lors, été complétées par la prime de déménagement, également versée par les caisses d'allocation familiale, et attribuée aux ménages d'au moins trois enfants à charge.

Les aides personnelles au logement, ainsi que les primes accordées aux bénéficiaires de ces aides afin qu'ils déménagent pour s'assurer des conditions de logement plus adaptées, sont désormais régies par le livre VIII du code de la construction et de l'habitation.

2.-

L'attribution des aides personnelles au logement est soumise au respect de règles fixées par les dispositions des articles L. 822-1 à L. 822-10 et R. 822-1 à R. 825-4 du code de la construction et de l'habitation et les conditions d'octroi de la prime au déménagement sont fixées par les dispositions des articles D. 823-20 à D. 823-22 du même code.

Les articles R. 823-2 et D. 823-21 prévoient tous deux que le modèle-type de la demande et la liste des pièces justificatives à fournir sont fixés par arrêté des ministres chargés du logement, du budget, de la sécurité sociale et de l'agriculture.

La liste des pièces justificatives a été fixée par un premier arrêté en date du 13 juillet 1977 relatif à la fixation des justifications nécessaires à l'attribution de l'aide personnalisée au logement et à son renouvellement.

Cet arrêté a été abrogé par un arrêté du 22 août 1986 relatif à la fixation des justifications nécessaires à l'attribution de l'aide personnalisée au logement et à son renouvellement, qui indiquait que la première demande devait notamment être assortie des pièces suivantes : un état des personnes vivant dans le foyer, une déclaration sur l'honneur indiquant le total des ressources perçues, un contrat de bail ou un certificat précisant les modalités et la périodicité des paiements. Il prévoyait également que ces pièces étaient nécessaires pour le renouvellement de la demande.

Cet arrêté a été modifié par un arrêté du 23 décembre 2002 relatif à la simplification de pièces justificatives de certaines prestations. Celui-ci a notamment ajouté à ces pièces la justification de l'identité et de la régularité du séjour et la justification de l'affectation des locaux, de la superficie et de leur salubrité, il également précisé et complété les pièces nécessaires pour le renouvellement des droits.

Cet arrêté a été modifié par un arrêté en date du 5 novembre 2024, publié au journal officiel le 16 novembre 2024. Son article 2 prévoit :

« 1° La demande d'une aide doit être assortie des éléments suivants :

- a) Un état des personnes vivant habituellement au foyer au sens de l'article R. 822-2 du code de la construction et de l'habitation ;*
- b) Pour les personnes ressortissantes d'un Etat membre de l'Union européenne (UE), de l'Espace économique européen (EEE) ou de la Confédération Suisse, la photocopie recto-verso de la carte d'identité ou du passeport, en l'absence d'un de ces documents, carte de ressortissant d'un état de l'UE ou de l'EEE ou carte du combattant (avec photo) ; pour les autres personnes de nationalité étrangère, la production de l'un des titres de séjour ou documents prévus à l'article D. 512-1 du code de la sécurité sociale ;*
- c) A Mayotte, pour les ressortissants de nationalité française, une copie de la carte nationale d'identité ou du passeport ou, accompagné d'un titre d'identité défini aux 3 à 12 de l'article 1er de l'arrêté du 16 novembre 2018 susvisé, du certificat de nationalité ou du décret de naturalisation. Pour les ressortissants de nationalité étrangère, un titre de séjour au sens du second alinéa de l'article 4 de l'ordonnance du 7 février 2002 susvisée ;*
- d) Le montant du patrimoine si la valeur en capital de ce dernier dépasse 30 000 euros conformément à l'article R. 822-22 du code de la construction et de l'habitation ;*
- e) Une attestation du bailleur justifiant de l'affectation, de la superficie et de la décence du local au sens de l'article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et comprenant le montant du loyer pour le mois de juillet ou celui qui correspond au mois pris en considération pour le calcul de l'aide personnelle au logement ;*
- f) Pour les demandeurs de l'allocation de logement familiale ou de*

l'allocation de logement sociale et qui sont logés par leur employeur moyennant une retenue sur salaire, la production du bulletin de salaire justifiant du paiement d'un loyer ;

g) Un relevé d'identité bancaire ;

h) En cas d'accession à la propriété, un certificat de prêt, le contrat de prêt, un tableau d'amortissement ou tout autre document émanant de l'établissement bancaire et permettant à l'allocataire de justifier des obligations qui lui incombent ;

2° La demande d'une aide peut, sur demande des organismes payeurs, être assortie de toutes justifications des situations prévues aux articles R. 822-11 à R. 822-18 du code de la construction et de l'habitation. »

Ce dernier arrêté ajoute de nouvelles pièces justificatives : la preuve du montant du patrimoine si la valeur en capital de ce dernier dépasse 30 000 euros conformément à l'article R. 822-22 du code de la construction et de l'habitation, ainsi qu'un relevé d'identité bancaire.

Concrètement, l'obligation de produire un relevé d'identité bancaire se traduit notamment par l'obligation d'inscrire des coordonnées bancaires valides sur le site internet de la caisse d'allocation familiale pour passer à l'étape suivante et finaliser le dossier de demande d'aide.

The image shows a screenshot of the CAF (Caisse d'Allocations Familiales) website interface. On the left, there is a sidebar menu with categories like 'DROITS ET PRESTATIONS', 'MAGAZINE VIES DE FAMILLE', 'AIDE', 'MA CAF', and 'MON COMPTE'. The main content area displays a progress bar with seven steps: 1 ACCÈS, 2 SITUATION, 3 LOGEMENT, 4 RESSOURCES, 5 COORD. BANCAIRES (highlighted with a red circle), 6 ECAPITULATIF, and 7 RÉSULTAT. Below the progress bar, there are input fields for 'Vous résidez' (with options: En France Métropolitaine, A Mayotte, Dans un autre Dom, Hors de France) and 'Votre composition familiale' (with options: Seul(e), Seul(e), avec un enfant, Seul(e), avec de... and an 'Aide' button).

Par ailleurs, le 1° de l'article 3 modifie les éléments qui doivent être fournis chaque année et prévoit :

« 1° Doivent être fournis à l'organisme payeur une fois par an :

a) Une attestation du bailleur précisant le montant du loyer pour le mois de juillet ou pour le mois pris en considération pour le calcul de l'aide personnelle au logement. Le bailleur atteste en outre que l'allocataire est à jour de ses obligations ou répertorie les bénéficiaires non à jour de

leurs obligations ;
b) Pour les allocataires qui bénéficient de l'allocation de logement familiale ou de l'allocation de logement sociale et qui sont logés par leur employeur moyennant une retenue sur salaire, la production du bulletin de salaire justifiant du paiement d'un loyer, pour le mois de juillet ou pour le mois pris en considération pour le calcul de l'aide personnelle au logement ;
c) Le dernier avis d'imposition pour les demandes faites à Saint-Pierre-et-Miquelon ; »

Ces dispositions ne se bornent pas à exiger du demandeur qu'il justifie des quittances de loyers, mais qu'il présente en outre une attestation annuelle du bailleur précisant le montant du loyer pour le mois de juillet ou pour le mois pris en considération pour le calcul de l'aide personnelle au logement.

C'est en tant qu'ils fixent l'obligation pour les demandeurs de produire lors de la première demande un relevé d'identité bancaire d'une part, et une attestation annuelle du bailleur d'autre part, que les articles 2 et 3 de l'arrêté du 5 novembre 2024 relatif à la fixation des justifications nécessaires à l'attribution d'une aide personnelle au logement et de la prime de déménagement sont attaqués.

II- DISCUSSION

A] Sur l'intérêt à agir

1.-

La Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés a notamment pour objet statutaire (**pièce n°2**) de :

- « *apporter une aide concrète et efficace aux personnes et aux familles rencontrant de graves difficultés de logement* »,
- « *entreprendre les actions nécessaires auprès des instances nationales et internationales publiques ou privées, pour une prise en charge des problèmes liés au logement des personnes en difficultés* »

- « *lutter contre toutes les formes de discrimination pour l'accès ou le maintien dans un logement* ».

La Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés est recevable à contester les règles ayant un impact sur l'accès au logement ou le maintien dans le logement, en ce compris celles relatives aux droits sociaux et aux prestations sociales accordées pour l'accès au logement ou le maintien dans celui-ci. Elle a ainsi, par exemple, établi un rapport dédié au *maintien des aides au logement pour les ménages en impayé de loyers*¹.

Le Conseil d'Etat a ainsi admis la recevabilité du recours formé par cette Fondation contre la circulaire relative aux droits et prestations sociaux des personnes obligées de quitter le territoire français (CE, 10 octobre 2023, n° 469328).

Il a également jugé recevable le recours formé par un collectif d'associations et de fondation, dont la Fondation exposante, et dirigé contre le décret n° 2017-1413 du 28 septembre 2017 relatif aux aides personnelles au logement et au seuil de versement des allocations de logement, notamment en tant qu'il prévoyait une réduction forfaitaire du montant des aides personnelles au logement, sans prendre en compte la situation spécifique de chacun des allocataires (CE, 15 octobre 2018, n° 414969 ; v. également CE, Ord., 27 octobre 2017, n° 414970).

Le Conseil d'Etat a par ailleurs considéré que la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés était recevable à intervenir au soutien de la requête concernant la modification des règles de décence ou de salubrité des locaux d'habitation (CE, 29 août 2024, n° 488640 ; CE, 20 décembre 2018, n° 414123), dans le litige relatif à la gestion par le CROUS de Paris du logement des étudiants pour la durée des jeux olympiques et paralympiques (CE, 29 décembre 2023, n° 488337), ou dans les litiges relatifs à l'hébergement d'urgence (CE, Ord., 26 décembre 2022, n° 469676).

La Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés justifie en conséquence d'un intérêt à agir contre les règles qui entravent l'accès ou le maintien dans le logement des personnes les plus vulnérables.

¹ <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/2024-10/ETUDE%20MAINTIEN%20AIDES%20IMPAYE%CC%81S%202024.pdf>

2.-

La Ligue des droits de l'Homme » a, pour sa part, pour objet statutaire de lutter contre « *l'injustice, l'illégalité, l'arbitraire, l'intolérance, toute forme de racisme et de discrimination (...) et plus généralement toute atteinte au principe fondamental d'égalité entre les êtres humains* ».

Elle est recevable à contester la légalité des actes administratifs qui ont pour effet de discriminer les personnes les plus vulnérables, et qui, en raison de leurs implications, notamment dans le domaine des libertés publiques, soulèvent des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales (CE, 4 novembre 2015, n° 375178, publié au Lebon).

La Ligue des droits de l'Homme est regardée comme étant recevable à contester les actes qui sont de nature à affecter de façon spécifique l'accès au logement et le respect de la vie privée et familiale d'un nombre important de personnes en situation de précarité (CE, 19 juillet 2023, n° 460086 ; CE, Sect., 27 novembre 2019), comme les actes administratifs qui réglementent l'accès au service public (CE, 27 novembre 2019, n° 422516) ou l'octroi des aides sociales obligatoires et facultatives et qui créent à cette fin des différences de traitement entre les usagers (CE, 14 juin 2022, n° 454799 ; CE, 7 juin 2006, n° 285576, publié au Lebon).

3.-

Selon l'article premier de ses statuts, le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s a pour objet : - « *... de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des personnes étrangères ou immigrées* » ; - « *d'informer celles-ci des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits* » ; - « *de soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité* » ; - « *de combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes* » ; - « *de promouvoir la liberté de circulation* ».

L'intérêt à agir du Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s est reconnu en présence d'actes portant atteinte aux droits des personnes étrangères.

Il a à ce titre été regardé comme étant recevable à demander l'annulation des circulaires restreignant le bénéfice de certaines prestations sociales, telles que le contrat d'engagement jeune, aux seuls étrangers en situation régulière (CE, 12 juin 2023, n° 463398), ou imposant de suivre des instructions pour l'examen de la situation administrative des personnes de nationalité étrangère hébergées dans le dispositif d'hébergement d'urgence (CE, 11 avril 2018, n° 417206, mentionné aux tables).

S'agissant précisément des prestations sociales, le GISTI est à l'origine de la création et de la diffusion d'une page d'information exhaustive s'agissant du droit au compte et du droit de bénéficier des prestations sociales sans justifier d'un relevé d'identité bancaire².

Il en résulte que le GISTI dispose d'un intérêt à agir contre tout acte susceptible d'avoir des effets sur le droit des personnes étrangères au bénéfice des prestations sociales.

4.-

Le présent litige a pour objet l'annulation des dispositions qui, en imposant la justification d'un relevé d'identité bancaire, ont pour effet de restreindre le droit au bénéfice des aides personnelles au logement ou de la prime de déménagement aux seules personnes titulaires d'un compte bancaire et d'évincer les personnes non titulaires d'un relevé d'identité bancaire du bénéfice de ces dispositifs.

Il a également pour objet l'annulation des dispositions prévoyant la transmission annuelle d'une attestation du bailleur en plus de la quittance de loyer, engendrant la suspension des aides pour les allocataires en cas de refus par leur bailleur de la fournir.

Les aides personnelles au logement, comme la prime de déménagement, ont pour objectif premier de permettre l'accès au logement des personnes les plus modestes, en permettant à leurs bénéficiaires, principalement dans le secteur locatif, mais aussi dans le secteur de l'accession, de diminuer leurs dépenses de logement.

² <https://www.gisti.org/spip.php?article5243#3a>

En aidant les ménages modestes à faire face à leurs dépenses de logement, ces dispositifs, comme les règles qui entourent leurs conditions d'attribution, ont un **effet direct sur la capacité des ménages les plus modestes à accéder à un logement** ou à se maintenir dans le logement.

Par ailleurs, et ainsi qu'il sera démontré, l'exigence de la production d'un relevé d'identité bancaire est de nature à générer une **discrimination entre les allocataires à raison de la vulnérabilité résultant de leur situation économique et à raison de leur nationalité**.

Enfin, et ainsi qu'il sera également démontré ci-après, les conséquences de l'exigence d'un relevé d'identité bancaire concernent en premier lieu les personnes étrangères en situation régulière qui ont la faculté de bénéficier des allocations personnelles de logement, ainsi que l'a relevé le Défenseur des droits (DDD, *Les droits fondamentaux des étrangers en France*, mai 2016, p. 250 s).

En effet, et ainsi qu'il sera vu, le refus des banques d'ouvrir un compte bancaire concerne tout particulièrement les personnes étrangères :

- soit, en raison de ce que leur pièce d'identité ne comporte pas de signature (pour ce qui concerne les ressortissants roumains : décisions du Défenseur des droits n° MLD/2013-10 du 28 février 2013 ; décision n° MLD/2015-098 du 28 mars 2015, décision n° 2019-028 du 11 mars 2019)
- soit en raison de l'insuffisante durée du titre de séjour (décision n° 2019-309 du 20 décembre 2019),
- soit en raison de l'insuffisance du niveau de français (décision n° 2017-242 du 9 novembre 2017),
- soit en raison de la nationalité du demandeur (décision n° 2018-277 du 22 novembre 2019 ; décision n° 2016-007 du 12 février 2016).

S'agissant de la pratique qui consiste à rendre obligatoire la justification d'un relevé d'identité bancaire pour bénéficier d'une prestation sociale, la doctrine autorisée indique à cet égard que « *raisonner ainsi, in abstracto, revient cependant à nier le fait que, malgré sa reconnaissance, le droit au compte n'est pour le moment pas pleinement effectif, ce particulièrement à Mayotte, plus encore lorsqu'il est question de personnes étrangères* » (soulignement ajouté) (Lola ISIDRO, *Le droit au compte contre le droit à la sécurité sociale l'exigence illégale d'un RIB*, RDSS 2019, p. 312).

Les personnes étrangères éligibles au bénéfice des allocations personnelles de logement sont tout particulièrement touchées par l'exigence d'un relevé d'identité bancaire dans la mesure où **elles sont davantage victimes des décisions de refus d'ouverture de comptes bancaires.**

5.-

Par conséquent, dans la mesure où les dispositions attaquées ont pour effet, d'une part, de restreindre les aides apportées aux personnes et aux familles rencontrant des difficultés d'accès ou de maintien dans un logement, d'autre part, d'introduire une discrimination pour l'accès ou le maintien dans un logement à l'égard des personnes non titulaires d'un compte bancaire, et de troisième part, de restreindre particulièrement les personnes étrangères davantage exposées au refus d'ouverture de compte, la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, la Ligue des droits de l'Homme et le GISTI justifient d'un intérêt à agir à leur rencontre.

B] Sur l'illégalité de la décision attaquée

B-1] Sur le moyen d'incompétence et le moyen pris de la méconnaissance des dispositions des articles R. 823-2 et L. 822-1 à L. 822-10 du code de la construction et de l'habitation à la faveur desquels l'arrêté fixe l'obligation de produire un RIB et sur le moyen d'erreur de droit et d'appréciation à la faveur desquels l'arrêté fixe l'obligation de produire une attestation annuelle du bailleur

1.-

Les aides personnelles au logement comprennent l'aide personnalisée au logement, ainsi que les allocations de logement, lesquelles correspondent à l'allocation de logement familiale et l'allocation de logement sociale.

En application de l'article L. 822-5 du code de la construction et de l'habitation, les aides personnelles au logement ne sont dues qu'aux personnes payant un minimum de loyer, compte tenu de leurs ressources et de la valeur en capital de leur patrimoine, étant précisé que ce dernier paramètre n'est pas pris en compte lorsque le ménage est composé d'une personne bénéficiaire de l'allocation réservée aux personnes handicapées ou dépendantes.

L'article L. 822-6 prévoit que la détermination ainsi que les conditions de prise en compte des ressources et de la valeur du patrimoine sont précisées par voie réglementaire.

2.-

Les dispositions législatives posent ainsi quatre séries de conditions.

La première tient à la nationalité ou à la régularité du séjour du demandeur et résulte des dispositions de l'article L. 822-2 du code de la construction et de l'habitation.

La deuxième concerne les ressources du demandeur et résulte de l'article L.822-5 et des dispositions des articles R. 822-2 à R. 822-21 du code de la construction et de l'habitation.

La troisième concerne le patrimoine du demandeur conformément aux articles L. 822-5 et R. 822-22 du code de la construction et de l'habitation.

La quatrième concerne le logement occupé et ses caractéristiques conformément aux articles L. 822-9 et L. 822-10. En application de ces dispositions, l'article R. 822-23 du même code prévoit que l'aide n'est accordée que pour le logement qui constitue la résidence principale du demandeur ou d'une personne de son foyer. L'article R. 822-24 ajoute que le logement doit répondre aux caractéristiques de décence et l'article R. 822-25 fixe une surface habitable minimale qui varie selon le nombre d'occupants.

3.-

Les pièces justificatives que le demandeur doit produire à l'appui de sa demande d'aide ont pour objet de permettre à l'administration en charge de l'instruction des demandes de vérifier que le demandeur satisfait à l'ensemble des conditions posées

par les textes (v. par exemple : CE, 13 octobre 2023, n° 474868). Il en résulte que le demandeur doit produire, quelle que soit sa situation, les pièces justificatives à l'appui de sa demande. Faute pour le demandeur de transmettre les pièces sollicitées, sa demande peut être rejetée en raison de son caractère incomplet (v. par exemple : CE, 31 mai 2022, n° 447036).

La prescription de telle ou telle pièce justificative doit ainsi directement découler de la nécessité pour l'administration de disposer des pièces lui permettant d'apprécier le respect des conditions posées par la loi, sans avoir pour effet de mettre à la charge des usagers des obligations disproportionnées (CE, 5 mai 2008, *GISTI*, n° 293934)

L'arrêté fixant les modalités d'instruction des demandes ne peut imposer aux administrés de justifier que du respect des conditions posées par le législateur. Il doit, en conséquence, se borner à tirer les conséquences nécessaires du dispositif prévu par le législateur, sans pouvoir restreindre la portée de la loi et excéder l'habilitation prévue par les dispositions réglementaires (CE, 1^{er} juin 2016, n° 391065 ; V. également : CE, 23 novembre 1994, n° 120758 ; CE, 22 juin 1992, n° 90111).

Saisi de la légalité d'un tel arrêté, le juge de l'excès de pouvoir recherche si les dispositions d'un arrêté fixant la liste des pièces justificatives se bornent à fixer la liste des pièces nécessaires à apprécier les conditions posées par la loi ou si, à l'inverse, il a pour effet de restreindre le champ des bénéficiaires en créant, du fait des pièces exigées, des conditions nouvelles non prévues par la loi (CE, 1^{er} juin 2016, n° 391087 ; CE, 19 juillet 2017, n° 401041).

Il censure ainsi l'arrêté fixant la liste des pièces justificatives lorsque celles-ci ont pour effet de restreindre l'accès au droit tel qu'il est prévu par les dispositions législatives et réglementaires (CE, 1^{er} juin 2016, n° 391087 ; CE, 19 juillet 2017, n° 401041).

4.-

Dans le cas présent, l'article 2 de l'arrêté attaqué fixe les pièces justificatives qui doivent être demandées par l'organisme payeur des aides personnelles au logement et de la prime de déménagement :

« 1° La demande d'une aide doit être assortie des éléments suivants :

- a) Un état des personnes vivant habituellement au foyer au sens de l'article R. 822-2 du code de la construction et de l'habitation ;
 - b) Pour les personnes ressortissantes d'un Etat membre de l'Union européenne (UE), de l'Espace économique européen (EEE) ou de la Confédération Suisse, la photocopie recto-verso de la carte d'identité ou du passeport, en l'absence d'un de ces documents, carte de ressortissant d'un état de l'UE ou de l'EEE ou carte du combattant (avec photo) ; pour les autres personnes de nationalité étrangère, la production de l'un des titres de séjour ou documents prévus à l'article D. 512-1 du code de la sécurité sociale ;
 - c) A Mayotte, pour les ressortissants de nationalité française, une copie de la carte nationale d'identité ou du passeport ou, accompagné d'un titre d'identité défini aux 3 à 12 de l'article 1er de l'arrêté du 16 novembre 2018 susvisé, du certificat de nationalité ou du décret de naturalisation. Pour les ressortissants de nationalité étrangère, un titre de séjour au sens du second alinéa de l'article 4 de l'ordonnance du 7 février 2002 susvisée ;
 - d) Le montant du patrimoine si la valeur en capital de ce dernier dépasse 30 000 euros conformément à l'article R. 822-22 du code de la construction et de l'habitation ;
 - e) Une attestation du bailleur justifiant de l'affectation, de la superficie et de la décence du local au sens de l'article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et comprenant le montant du loyer pour le mois de juillet ou celui qui correspond au mois pris en considération pour le calcul de l'aide personnelle au logement ;
 - f) Pour les demandeurs de l'allocation de logement familiale ou de l'allocation de logement sociale et qui sont logés par leur employeur moyennant une retenue sur salaire, la production du bulletin de salaire justifiant du paiement d'un loyer ;
 - g) Un relevé d'identité bancaire ;
 - h) En cas d'accession à la propriété, un certificat de prêt, le contrat de prêt, un tableau d'amortissement ou tout autre document émanant de l'établissement bancaire et permettant à l'allocataire de justifier des obligations qui lui incombent ;
- 2° La demande d'une aide peut, sur demande des organismes payeurs, être assortie de toutes justifications des situations prévues aux articles R. 822-11 à R. 822-18 du code de la construction et de l'habitation.»

Les pièces prévues par le a) et le e) de ces dispositions ont pour objet d'apprécier le respect des dispositions des articles L. 821-1, L. 822-3, L. 822-9, L. 822-10, R. 822-23, R. 822-24 et R. 822-25 qui prévoient que l'aide n'est accordé que pour le logement qui constitue la résidence principale du demandeur ou d'une personne de son foyer, que le logement doit répondre aux caractéristiques de décence et qu'il doit présenter une surface habitable minimale qui varie selon le nombre d'occupants.

Les pièces prévues par le b) et le c) de ces dispositions ont pour objet d'apprécier le respect du critère de nationalité ou de régularité du séjour prévue par l'article L. 822-2 du code de la construction et de l'habitation.

Les pièces prévues par le e), le f) et le h) concernent la justification du paiement des charges du logement par le demandeur et découlent directement des articles L. 822-2, R. 821-6 du code de la construction et de l'habitation.

Les pièces prévues par le 2) concernent la condition tenant aux ressources du demandeur prévue par les articles L. 822-5 à L. 822-8 et R. 822-2 à R. 822-21 du code de la construction et de l'habitation.

5.-

(i) **Sur les dispositions du g) de l'article 2**

La justification d'un relevé d'identité bancaire tel qu'il est prévu par le g) de l'article 2 ne découle d'aucune condition prévue par la loi ou le règlement, dès lors qu'aucune de ces dispositions n'impose au demandeur d'être titulaire d'un compte bancaire.

Or, ainsi qu'il sera vu ci-après, une partie de la population ne dispose pas d'un compte bancaire et, subséquemment, d'un relevé d'identité bancaire ; cela bien souvent, ainsi qu'il sera vu ci-après, pour des considérations étrangères à la volonté de l'intéressé. Il sera en effet démontré que l'effectivité du dispositif d'accès aux droits institué pour faire face aux refus des établissements bancaires d'ouvrir un compte se heurte encore à plusieurs limites, de sorte qu'un grand nombre de personnes demeure sans compte bancaire, malgré leurs démarches et leur bonne foi.

En tant qu'il fixe l'obligation de produire, à l'appui de la demande, un relevé d'identité bancaire, l'arrêté exclut des demandeurs éligibles au bénéfice de l'aide personnelle au logement les personnes qui ne sont pas titulaires d'un compte bancaire faute pour celles-ci d'être en mesure de produire une telle pièce ; ceci alors que les allocataires qui satisfont à l'ensemble des conditions posées par la loi doivent bénéficier de l'allocation personnelle de logement ou de la prime d'indemnité, et ce indépendamment de leur capacité à produire un relevé d'identité

bancaire, cet élément n'étant prévu par aucun texte et relevant uniquement de considérations de gestion propres aux organismes payeurs.

Par conséquent, le g) de l'article 2 de l'arrêté du 5 novembre 2024 ne se borne pas à fixer la liste des pièces nécessaires à apprécier les conditions posées par la loi et le règlement, mais a pour effet de restreindre le champ des bénéficiaires en créant, du fait des pièces exigées, une condition non prévue par la loi ou le règlement et qui tient à ce que le demandeur doit disposer d'un compte en banque.

En tant qu'il fixe l'obligation pour le demandeur de produire un relevé d'identité bancaire, le g) de l'article 2 de l'arrêté du 5 novembre 2024 **excède l'habilitation prévue par l'article R. 823-2** du code de la construction et de l'habitation et **méconnaît les dispositions des articles L. 822-1 à L. 822-10** du même code.

Il est enfin entaché d'**incompétence** dès lors que les signataires de l'arrêté n'étaient pas compétents pour ajouter une condition nouvelle non prévue par la loi.

D'ores et déjà, l'annulation est encourue.

(ii) Sur les dispositions du a) du 1° de l'article 3

En outre, l'article 3 de l'arrêté exige la production annuelle d'une « attestation du bailleur précisant le montant du loyer pour le mois de juillet ou pour le mois pris en considération pour le calcul de l'aide personnelle au logement. Le bailleur atteste en outre que l'allocataire est à jour de ses obligations ou répertorie les bénéficiaires non à jour de leurs obligations »

L'arrêté exige une attestation d'un bailleur qui n'est pas un document défini et prévu par les dispositions législatives et réglementaires, alors que ces mêmes informations pourraient être établies par la production d'autres documents, telle que la quittance de loyer, dont la délivrance est rendue obligatoire par les dispositions législatives, ou une preuve par tout autre moyen.

Le locataire n'a en effet aucun levier pour se procurer cette attestation du bailleur, à la différence de la quittance de loyer qui doit être délivrée, au besoin sur saisine du juge en cas de méconnaissance par le bailleur de ses obligations prévues à l'article 21 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.

Or, l'absence de diligences suffisantes des propriétaires pour transmettre aux locataires les documents nécessaires à l'instruction des demandes d'aides personnelles au logement est une réalité qui préjudicie gravement aux intérêts des locataires.

C'est la raison pour laquelle les Caisses réclament aux propriétaires les quittances sur lesquelles se basent les montants des aides lors de la « campagne des quittances de loyer » lancée chaque année en juillet. Malgré cela, il est apparu qu'un peu moins de 10 % des quittances restaient non-transmises, ceci alors même que la loi et le règlement instituent les leviers nécessaires à l'obtention de ce document (*La maintien des aides au logement pour les ménages en impayés : un principe remis en cause*, Fondation Abbé Pierre).

Cette étude démontre que l'absence de délivrance de quittances mais également d'attestation du loyer par le bailleur est responsable de nombreuses suspensions d'aide au logement pour les ménages, et notamment ceux ayant un impayé de loyer, avec un impact fort sur la procédure d'expulsion et le risque effectif d'expulsion lui-même ; puisque le ménage n'a pas la capacité de payer la totalité du loyer et que la dette augmente de ce fait. L'absence de délivrance de document est même parfois la cause même de la constitution de la dette. Or, dès qu'il y a conflit bailleur locataire notamment en raison d'une dette, ou d'un trouble de voisinage par exemple, certains bailleurs souhaitent le départ de leur locataire et feront preuve d'absence de diligence pour que l'aide au logement soit maintenue, sachant que cela accélérera la procédure d'expulsion.

Est constatée dans ce même rapport une pratique différenciée des caisses d'allocation familiales qui exigent la délivrance par le bailleur lui-même d'un document, l'attestation de loyer, sans laquelle le dossier ne peut pas être maintenue.

La demande d'une attestation de loyer, demandée par certains organismes payeurs en pratique, n'est pas prévue par la loi ou la réglementation. Au vu des augmentations indiciaires possibles, l'organisme payeur a besoin de connaître le montant annuel du loyer, hors charges, pour calculer au plus juste le montant des aides. Il était prévu par les arrêtés antérieurs, et notamment par l'arrêté du 23 décembre 2022 relatif à la simplification de pièces justificatives de certaines prestations, que cette preuve puisse être fournie « *Soit l'original ou une photocopie de la quittance de loyer qui comprend la mensualité de juillet, soit une attestation du bailleur précisant le montant du loyer pour le mois de juillet*

ou, éventuellement, une quittance de loyer ou une attestation du bailleur correspondant au mois pris en considération pour le calcul de l'allocation de logement, ou, selon les cas, les pièces prévues aux b et c du 1° du I du présent article ».

De surcroît, au vu de l'absence de diligences de certains bailleurs pour la délivrance des quittances de loyers et la difficulté d'engager un contentieux pour les obtenir, et les délais afférents, **il est nécessaire de compléter ces dispositions par la possibilité de fournir la preuve du montant annuel du loyer hors charges par tout moyen**, tel qu'un avis d'échéance corroboré par une preuve de paiement (mandat compte, relevé de comptes bancaire), comme peuvent l'accepter certaines caisses d'allocation familiale.

Par conséquent, c'est à la faveur d'une **erreur de droit** que l'arrêté oblige l'allocataire à présenter un **document qui n'est pas prévu par les dispositions législatives et réglementaires** et c'est, en tout état de cause, à la faveur d'une **erreur manifeste d'appréciation** qu'il oblige l'allocataire à **présenter une telle attestation sans prévoir que ces informations peuvent être établies par la production d'une quittance de loyer ou d'une preuve par tout moyen du montant annuel du loyer hors charges**.

Pour ce premier motif, l'annulation est encourue.

B-2] Sur le moyen d'erreur manifeste d'appréciation et d'erreur de droit entachant l'ajout de la condition tenant à la justification d'un relevé d'identité bancaire, et sur la discrimination indirecte qu'elle introduit

1.-

Les prestations sociales prévu par la loi, telles que les allocations personnelles de logement ou la prime de déménagement, présentent ceci de particulier que leurs bénéficiaires sont placées dans une situation réglementaire, et que le bénéfice de ces prestations est soumis à un statut légal qui ne peut, dès lors, être ni modifié, ni aménagé par les parties.

Il en résulte que les conditions d'éligibilité sont exclusivement prévues par la loi et ne peuvent pas être modifiées, ni par le pouvoir réglementaire, ni par l'organisme payeur. Dès lors que ces conditions sont réunies, le bénéfice de la prestation sociale est dû : c'est là la marque du caractère d'ordre public qui fonde le régime des prestations sociales prévues par la loi.

Le juge administratif admet que le pouvoir réglementaire fixe des conditions d'éligibilité nouvelles pour le bénéfice d'une prestation sociale que si, eu égard tant à la finalité du dispositif, qu'aux autres dispositions au sein desquelles s'insèrent les dispositions qui l'instaurent, le législateur a implicitement mais nécessairement entendu limiter le bénéfice de cette prestation à la justification de cette condition (CE, 12 juin 2023, n° 463398).

De manière générale, le juge administratif s'attache à rechercher que la mise en œuvre des dispositifs de prestation ou d'aide sociale n'est pas plus restrictive que ce que prévoient la loi et les décrets, lorsque ceux-ci déterminent les conditions d'attribution des aides ou les montants des prestations (CE, 29 mai 2019, n° 417467).

Un acte réglementaire, telle qu'une délibération d'une collectivité territoriale, ne peut pas de ce fait fixer des conditions d'attribution d'une aide moins favorable que celles prévues par les dispositions de la loi et du règlement, sauf à méconnaître ceux-ci (CE, 28 novembre 2014, *département du Tarn-et-Garonne*, n° 365733, mentionné aux tables ; CE, 29 mai 2019, n° 417467, mentionné aux tables ; CE, 15 juillet 2020, n° 429797, mentionné aux tables).

Le législateur et le pouvoir réglementaire sont, dans tous les cas, tenus par le respect du principe d'égalité, lequel ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier (CE, Ass., 11 avril 2012, *GISTI et autres*, n° 322326, publié au Lebon).

2.-

Lorsque la loi et le règlement fixent les conditions d'attribution d'une aide sociale, le pouvoir réglementaire d'application ne peut pas fixer de condition nouvelle, telle que celle consistant dans la possession d'un compte bancaire et d'un relevé d'identité bancaire.

C'est précisément ce qui a été jugé par la Cour de cassation pour ce qui concerne l'affiliation d'une personne à un régime obligatoire de sécurité sociale, pour lequel elle a jugé que la condition de la détention d'un compte bancaire et d'un relevé d'identité bancaire pour l'affiliation au service des prestations de sécurité sociale constituait une condition non prévue par la loi (Cass. 2^e, 21 juin 2018, n° 17-13.468, Bull. II n°127).

La deuxième chambre civile de la Cour de cassation a ainsi cassé l'arrêt qui avait retenu que l'exigence imposée par la caisse de fournir un relevé d'identité bancaire pour le remboursement des prestations ne constituait pas une restriction démesurée à la liberté individuelle et n'était pas non plus discriminatoire, dans la mesure où elle concernait tous les assurés et n'avait ni pour objet, ni pour effet d'exclure une partie de la population de l'accès aux soins et de leur remboursement (Cass. 2^e, 21 juin 2018, n° 17-13.468, Bull. II n°127).

Cet arrêt, dont la Cour de cassation a entendu faire sa doctrine officielle en décidant de le publier, signifie que le versement d'une prestation de sécurité sociale, dès lors que sont réunies les conditions légales et/ou réglementaires de son bénéficiaire, ne peut être empêché par le fait que l'assuré ne dispose pas d'un compte bancaire.

Il en résulte que la condition tenant à la possession d'un compte bancaire et d'un relevé d'identité bancaire ne constitue pas une condition inhérente à l'accès aux prestations sociales mais doit être regardée comme une condition distincte qui doit être posée par le pouvoir législatif.

Sous cet angle déjà, **les dispositions du g) de l'article 2 de l'arrêté du 5 novembre 2024 sont entachées d'erreur de droit en ce qu'elles introduisent une condition non prévue par la loi.**

3.-

Par ailleurs, l'introduction de la condition tenant à la possession d'un relevé d'identité bancaire revient à écarter du bénéfice des allocations les personnes dépourvues de compte bancaire qui sont de ce fait dans l'incapacité de justifier de l'ensemble des pièces exigées en application de l'article 2 de l'arrêté du 5 novembre 2024.

(i)

D'une part, la détention d'un compte bancaire constitue un droit institué par la réforme bancaire du 24 janvier 1984 et renforcé par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

Pour autant, elle n'est nullement obligatoire, ainsi que cela ressort des termes de l'article L. 312-1 du code monétaire et financier, et aucune disposition ne fixe l'obligation pour un administré, y compris pour ceux bénéficiaires de prestations sociales, de détenir un compte bancaire.

La doctrine relève à cet égard que « *le droit au compte a un double visage, positif et négatif : s'il est bien reconnu un droit de disposer d'un compte bancaire, celui-ci implique toutefois, a contrario, le droit de ne pas disposer d'un tel compte. Bien qu'encouragée par les pouvoirs publics, la possession d'un compte bancaire reste facultative Elle ne saurait ainsi conditionner le service des prestations sociales que les organismes sont tenus d'assurer* » (Lola ISIDRO, *Le droit au compte contre le droit à la sécurité sociale l'exigence illégale d'un RIB*, RDSS 2019, p. 312 ; v. dans le même sens : J. Stoufflet, *Compte bancaire. Généralités. Compte de dépôt*, J.-Cl. Banque, fasc. 200, n° 7 s).

Pour être tout à fait précis, la seule exception légale au caractère facultatif du compte bancaire concerne les commerçants à qui l'art. L. 123-24 du code du commerce impose de se faire ouvrir un compte dans un établissement de crédit ou dans un bureau de chèques postaux.

Soumettre le bénéfice d'une prestation sociale à la détention d'un compte bancaire, reviendrait ainsi à créer une obligation de disposer d'un compte bancaire, en méconnaissance des dispositions législatives qui ne prévoient que la faculté de disposer d'un tel compte.

(ii)

D'autre part, et surtout, il apparaît que le *droit au compte* n'est pas effectif et qu'en dépit de ce droit, des établissements bancaires refusent encore en pratique l'ouverture de comptes bancaires pour des motifs susceptibles d'être discriminatoires, privant ainsi une partie de la population de la détention d'un compte bancaire.

Si le « *droit au compte* » permet aux personnes de saisir la Banque de France afin qu'elle enjoigne à un établissement bancaire l'ouverture d'un compte en banque dans les plus brefs délais, reste que son effectivité est toute relative.

Cela d'abord en raison des refus d'ouverture de compte qui ne sont pas justifiés par des motifs légitimes.

Le Défenseur des droits a par exemple constaté, à de nombreuses reprises, que des refus d'ouverture de comptes bancaires avaient été motivés par la qualité de majeur protégé (décision n° 2023-019 du 24 avril 2023), en raison de la nationalité du demandeur (décision n° 2018-277 du 22 novembre 2019 ; décision n° 2016-007 du 12 février 2016), en raison de l'insuffisante durée du titre de séjour (décision n° 2019-309 du 20 décembre 2019), en raison de l'insuffisance du niveau de français (décision n° 2017-242 du 9 novembre 2017), ou par la circonstance que la carte d'identité roumaine ne comporte pas de signature (décision n° MLD/2013-10 du 28 février 2013 ; décision n° MLD/2015-098 du 28 mars 2015, décision n° 2019-028 du 11 mars 2019).

La doctrine autorisée indique à cet égard que « *raisonner ainsi, in abstracto, revient cependant à nier le fait que, malgré sa reconnaissance, le droit au compte n'est pour le moment pas pleinement effectif, ce particulièrement à Mayotte, plus encore lorsqu'il est question de personnes étrangères* » (soulignement ajouté) (Lola ISIDRO, *Le droit au compte contre le droit à la sécurité sociale l'exigence illégale d'un RIB*, RDSS 2019, p. 312).

Ensuite, la longueur de la procédure du droit au compte met en difficulté les ménages qui engagent des démarches administratives, telles que l'accès à un logement.

L'observatoire de l'inclusion bancaire met ainsi en évidence que si la réglementation prévoit que l'établissement désigné par la Banque de France doit transmettre la liste des justificatifs nécessaires au demandeur dans les trois jours ouvrés suivant la notification de la désignation, seuls 57 % des bénéficiaires interrogés par le CSA déclarent avoir reçu cette liste dans ce délai et que, trois semaines après désignation de la banque par la Banque de France, 38 % des comptes ne sont pas encore ouverts (rapport annuel 2023, page 16).

Enfin, si en cas de refus d'ouverture de compte de dépôt, la Banque de France est tenue de désigner d'office un établissement bancaire qui devra, dans les conditions prévues par la loi, ouvrir le compte, six associations ont démontré l'ineffectivité de ce dispositif dans le *Manifeste pour une inclusion financière universelle*³ établi en 2022, dont il résulte que :

« Certains publics, principalement les personnes en situation de pauvreté ou de précarité, rencontrent plus de difficultés dans l'accès aux services bancaires : • les mineurs non accompagnés • les mineurs accueillis à l'Aide Sociale à l'Enfance • les personnes sans domicile • les personnes aux ressources insuffisantes, dont les revenus sont soit faibles, soit uniquement composés de prestations sociales • les personnes migrantes ayant un document d'identité du pays d'origine mais sans titre de séjour en France (nous rappelons ici que le refus d'ouverture de compte aux personnes possédant un justificatif d'identité mais ne pouvant justifier de la régularité de leur séjour est illégal) • les personnes avec des titres de séjours de durée considérée comme « trop courte » (certaines banques refusent quasi systématiquement les titres de séjours d'1 an ou moins) ».

Sont non seulement constatés des refus d'ouverture de compte par des banques lors des premières demandes mais également des refus émanant des établissements désignés par la Banque de France dans le cadre de cette procédure, cela en raison soit du manque de formation des personnels bancaires, du processus lui-même (le droit au compte peut être méconnu ou complexe à mettre en œuvre), ou du refus d'ouverture de compte post désignation par la Banque de France⁴.

Ces associations relèvent également que certaines personnes ayant bénéficié de la procédure voient également leur compte fermé après quelques mois car il leur est imposé la présentation de nouveaux documents (preuve du renouvellement du titre de séjour, autres pièces d'identité)⁵.

³ https://www.secours-catholique.org/sites/default/files/03-Documents/EXE_rapport-inclusionfinanciere_160922BD.pdf

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

Ces constats sont objectivés, documentés et confirmés par l'Observatoire de l'inclusion bancaire qui indique dans son rapport annuel pour 2023 mis en ligne le 26 juin 2024 :

« En 2023, le nombre de désignations effectuées par la Banque de France pour des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels reste supérieur au nombre de comptes effectivement ouverts par les établissements désignés. Cette différence s'explique par l'existence de difficultés post-désignation, traitées chaque année par la Banque de France, et qui se dénombrent à près de 15 000 à fin 2023 » (rapport annuel 2023, page 15).

« En 2023, l'IEOM a procédé à 278 désignations d'établissements dans le cadre de la procédure du droit au compte, en hausse de 24 % sur un an (concentrée en Nouvelle-Calédonie), alors que les désignations baissent de 9 % dans l'Hexagone et de 6 % dans les départements et collectivités d'outre-mer (DCOM) de la zone euro. Cette évolution résulte principalement d'une précarisation de l'emploi, qui ne favorise pas les ouvertures de compte, et de défauts de paiement » (rapport annuel 2023, page 67).

Les derniers chiffres en date de 2017 faisaient état de ce que 500.000 personnes ne disposaient pas de compte bancaire en France⁶.

Précision faite que le taux de bancarisation est particulièrement faible en Nouvelle-Calédonie ou à Mayotte (où ce taux était de 53 % en 2011 selon l'IEDOM⁷), alors que les mêmes conditions trouvent à s'appliquer et que les mêmes pièces justificatives sont sollicitées.

Or, précisément un très grand nombre de personnes qui ne bénéficient pas d'un compte bancaire et qui sont victimes d'un refus de compte bancaires sont éligibles au bénéfice des aides personnes au logement.

L'observatoire de l'inclusion bancaire relève que *« les bénéficiaires du droit au compte présentent des signes de fragilité financière. En effet, la majorité des personnes qui ont bénéficié du droit au compte (65%) vivent seules ou en familles monoparentales. Par ailleurs, 56 % d'entre elles sont locataires et 29 % sont hébergées à titre gratuit, contre respectivement 36 % et 2 % pour l'ensemble de la population française (selon les données de l'Insee). Enfin, 53 % des bénéficiaires du droit au compte interrogés disposent de revenus nets mensuels inférieurs au montant du SMIC net. »* (rapport annuel 2023, page 17).

⁶ <https://www.lefigaro.fr/argent/2017/06/26/05010-20170626ARTFIG00226-banque-l-offre-de-services-a-tarif-reduit-ne-decolle-pas.php>

⁷ <https://www.iedom.fr/mayotte/banques/comptes-et-guichets.html>

Il s'ensuit que la condition tenant à la présentation d'un relevé d'identité bancaire ne tient pas compte de la réalité des allocataires privés de l'accès à un compte bancaire.

(iii)

De troisième part, s'il n'est pas contesté que le virement du montant de la prestation présente de nombreux avantages pratiques en termes de gestion pour l'organisme payeur, il n'en demeure pas moins qu'il est possible pour l'organisme payeur d'avoir recours à d'autres modes de paiement, tel qu'un système de cartes pré-payées, d'ailleurs mis en place sur certains territoires temporairement, afin de garantir le retrait en espèces des prestations dues aux allocataires le temps nécessaire à l'accès à un compte bancaire.

Pour ce qui concerne, par exemple, les prestations de sécurité sociale, les textes qui prévoient les modalités de paiement ne les limitent pas au seul virement bancaire et prévoient également le paiement par lettre chèque (article R. 343-24 et R. 815-37 du code de la sécurité sociale), par le paiement sur le compte bancaire d'un tiers ayant délégation ou par la Poste (article R. 362-1 du code de la sécurité sociale).

D'ailleurs, jusqu'aux années 1970, la bancarisation de la population française était faible⁸ et cela n'empêchait pas les caisses de verser les prestations, en recourant à d'autres moyens (en liquide au guichet, par le biais d'agents itinérants, par lettres chèques, mandats postaux...).

La circonstance que le virement sur compte bancaire constitue un outil facilitant le service des prestations ne saurait être présenté aux allocataires comme une condition à satisfaire pour pouvoir obtenir le bénéfice de leurs droits.

Ce mode de paiement est aussi avantageux pour les allocataires. Ceux qui ne peuvent pas y prétendre, faute de relevé d'identité bancaire, ne sont généralement pas placés par choix dans cette situation qui se révèle être très contraignante pour ces personnes.

⁸ G. Gloukoviezoff et J. Lazarus, *La relation bancaire avec la clientèle des particuliers : revue de la littérature*, Mission de la Recherche de La Poste, 2005

Compte tenu de ce que cette situation reste limitée au regard du nombre d'allocataires, le service public peut et doit être adapté pour répondre à cette situation particulière et satisfaire sa mission première qui est de garantir les moyens de vie décent pour les personnes bénéficiaires de prestations sociales.

Il s'ensuit que les organismes payeurs des allocations personnelles de logement ou de la prime de déménagement sont tenus de faire en sorte que les allocataires perçoivent effectivement leur allocation, même s'ils ne possèdent pas de compte bancaire, peu important la complexité de gestion que ces situations peuvent entraîner.

Sous cet angle, les dispositions du g) de l'article 2 de l'arrêté du 5 novembre 2024 sont entachée d'erreur manifeste d'appréciation en tant qu'elles écartent du bénéfice des aides personnelles au logement et des primes de déménagement les personnes au motif qu'elles ne sont pas en capacité de justifier d'un relevé d'identité bancaire.

4.-

Par ailleurs, on sait qu'aux termes de l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme :

« la jouissance des droits et libertés reconnus dans 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 1^{er} de la loi n°2008-496 dispose à cet égard que :

« Constitue une discrimination directe la situation dans laquelle, sur le fondement de son origine, de son sexe, de sa situation de famille, de sa grossesse, de son apparence physique, de la particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique, apparente ou connue de son auteur, de son patronyme, de son lieu de résidence ou de sa domiciliation bancaire, de son état de santé, de sa perte d'autonomie, de son handicap, de ses caractéristiques génétiques, de ses mœurs, de son orientation sexuelle, de son identité de genre, de son âge, de ses opinions politiques, de ses activités syndicales, de sa capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français, de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une

religion déterminée, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable.

Constitue une discrimination indirecte une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner, pour l'un des motifs mentionnés au premier alinéa, un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour réaliser ce but ne soient nécessaires et appropriés ».

La loi n°2008-496 transpose en droit français la directive n°2000/43/CE, laquelle définit la discrimination au 2 de son article 2 comme suit :

« a) une discrimination directe se produit lorsque, pour des raisons de race ou d'origine ethnique, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable ;

b) une discrimination indirecte se produit lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une race ou d'une origine ethnique donnée par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne soient appropriés et nécessaires ».

La directive n°2000/43/CE et la directive n°79/7/CEE constituent la mise en œuvre concrète, en droit dérivé de l'Union, du principe de non-discrimination protégé par l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et aux termes duquel :

1. Est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

2. Dans le domaine d'application des traités et sans préjudice de leurs dispositions particulières, toute discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite.

La loi n°2016-832 du 24 juin 2016 visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale a élargi les motifs de discrimination en ajoutant à l'article premier de la loi no 2008-496 le motif résultant de la « *particulière vulnérabilité résultant de [la] situation économique, apparente ou connue de son auteur* », dans le prolongement de la Charte qui avait ouvert la voie en retenant comme motifs de discrimination la fortune et les origines sociales.

Cette évolution législative participe à rendre effective la formule proclamée par la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 et codifiée à l'article L. 115-1 du code de l'action sociale et des familles : « *la lutte contre la pauvreté et les exclusions est un impératif national* ».

Elle a pour objet de sanctionner les pratiques ou législations qui auraient pour effet de stigmatiser et d'exclure les personnes en raison de leur vulnérabilité résultant de la situation économique.

La vulnérabilité économique est singulière dans le paysage de la non-discrimination car elle est reliée à la situation de la personne, et non directement à cette dernière. Cette notion permet de dépasser la seule situation d'une hérédité sociale, ou du niveau de fortune, soit l'élément purement patrimoniale.

Les autorités doivent non seulement faire preuve d'une attention particulière vis-à-vis des personnes vulnérables et doivent leur assurer une protection accrue (cf. CEDH, 19 février 2013, B. c. Roumanie (no 2), no 1285/03, §§ 86 et 114 ; CEDH, 13 janvier 2009, *Todorova c. Italie*, n°33932/06, § 75; CEDH, 21 janvier 2014, *Zhou c. Italie*, no 33773/11, § 58), mais plus encore s'abstenir de toute pratique qui, en appliquant à des personnes en situation de grande précarité un traitement défavorable, reviendrait à discriminer négativement celles les plus vulnérables.

La Cour européenne des droits de l'Homme reconnaît la possibilité d'une discrimination à raison des conditions d'octroi des prestations sociales, celles-ci constituant des droits patrimoniaux au sens de l'article 1er du protocole n°1 (CEDH, *Gaygusuz c. Autriche*, 16 septembre 1996) et elle considère qu'à défaut de reposer sur une « *justification objective et raisonnable* », « *pouvait être considérée comme discriminatoire une politique ou une mesure générale qui avait des effets préjudiciables disproportionnés sur un groupe de personnes, même si elle ne visait pas spécifiquement ce groupe* », reconnaissant ainsi la discrimination indirecte. (CEDH, G.C, *Orsus et autres c. Croatie*, 16 mars 2010, Req. n°15766/03).

5.-

La discrimination en raison de la situation de vulnérabilité économique emporte des effets d'autant plus disproportionnés lorsqu'elle a des incidences sur l'accès et le droit à un logement décent, qui constitue un objectif à valeur constitutionnel.

Intimement lié au principe constitutionnel de préservation de la dignité humaine, le droit à un logement décent est consacré par l'article 31 de la Charte sociale européenne, et le onzième alinéa du Préambule de la Constitution (v. en ce sens : Cons. Const., décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995, loi relative à l'habitat, cons. 5 à 7 ; décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009, cons. 12).

Ce droit a pour corollaire l'obligation pour l'Etat de rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes et d'accorder une aide sociale au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, ainsi que cela ressort de l'article 31§3 de la charte sociale européenne et l'article 34§3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La modification des règles entourant l'octroi des aides personnelles au logement, et l'exclusion du bénéfice de cette prestation d'une catégorie de personnes, est susceptible d'avoir un impact direct sur l'accès et le droit à un logement décent. Le juge administratif apprécie ainsi si la modification des règles relatives au bénéfice des aides personnelles au logement méconnaît, ou non, l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent (v. en ce sens : CE, 15 octobre 2018, n° 414969).

La discrimination en raison de la situation de vulnérabilité économique génère ainsi une atteinte au droit à un logement décent, lorsqu'elle compromet ou rend encore plus difficile le paiement du loyer ou l'accès à un logement.

6.-

On l'a vu, le phénomène d'exclusion bancaire procède fréquemment d'une logique discriminatoire, l'accès à un compte bancaire étant refusé en raison soit de la nationalité, du niveau de langue française, du la qualité d'étranger, ou de la qualité de majeur protégé.

L'obligation de justifier d'un relevé d'identité bancaire revient à priver du bénéfice des allocations personnelles de logement et des primes de déménagement les personnes qui, du fait de leur vulnérabilité économique, ou de leur situation personnelle, n'ont pas été mises en mesure d'ouvrir un compte bancaire.

En d'autres termes, l'obligation de justifier d'un relevé d'identité bancaire reproduit une logique d'exclusion elle-même fondée sur des motifs discriminatoires.

Or, on l'a vu, cette exigence ne repose sur aucune justification objective et raisonnable dès lors qu'elle ne tient qu'à des considérations purement pratiques de gestion propres aux organismes payeurs, et qu'il existe des alternatives possibles au paiement des prestations par virement bancaire.

En ce que l'arrêté du 5 novembre 2024 ne prévoit pas la possibilité de justifier de l'impossibilité pour l'intéressé de produire un relevé d'identité bancaire, ses dispositions conduisent à priver une partie de la population de l'accès au dispositif d'aides au logement et emporte pour ces allocataires des conséquences disproportionnées. Le fait de subordonner le bénéfice d'une prestation sociale à la production d'un relevé d'identité bancaire a ainsi pour effet d'ajouter au phénomène d'exclusion bancaire un phénomène d'exclusion sociale.

C'est sans compter que la seule démarche rendue possible est celle qui consiste à contester le refus d'attribution de la prestation sociale, ceci alors qu'il a été établi que dans une majorité des cas les recours amiables ne font pas l'objet d'un traitement dans les délais prévus par la loi et que l'accès au juge est difficilement praticable et inadapté compte tenu de sa durée.

Par conséquent, en tant que ces dispositions excluent du bénéfice des aides personnelles au logement et de la prime de déménagement les personnes en raison de leur exclusion bancaire, elles introduisent une exigence qui crée une discrimination indirecte et portent atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent.

Sous cet angle enfin, les **dispositions du g) de l'article 2 de l'arrêté du 5 novembre 2024 introduisent une discrimination indirecte en raison la particulière vulnérabilité résultant de la situation, en ce qu'elles écartent du bénéfice des aides personnelles au logement et des primes de déménagement les personnes qui ne sont pas en capacité de justifier d'un relevé d'identité bancaire.**

Cette discrimination s'accompagne d'une autre discrimination indirecte fondée sur la nationalité dès lors que, ainsi qu'il a été vu, la majorité des refus d'ouverture de compte bancaire se fondent sur la nationalité de l'intéressé, ou sur leur statut administratif au regard des règles applicables au séjour des personnes étrangères en France, soit parce que la personne est en situation irrégulière, soit parce que son titre de séjour n'a pas une durée de séjour suffisamment longue.

L'annulation est encourue à tous les égards.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire, ou suppléer au besoin d'office, les exposantes concluent qu'il plaise au Conseil d'Etat de :

- **ANNULER** les dispositions du g) de l'article 2 de l'arrêté du 5 novembre 2024 relatif à la fixation des justifications nécessaires à l'attribution d'une aide personnelle au logement et de la prime de déménagement ;
- **ANNULER** les dispositions du a) du 1° l'article 3 de l'arrêté du 5 novembre 2024 relatif à la fixation des justifications nécessaires à l'attribution d'une aide personnelle au logement et de la prime de déménagement et **ENJOINDRE** à l'autorité compétente de procéder à la modification conformément aux motifs de la décision à intervenir ;
- **METTRE À LA CHARGE** de l'Etat la somme de 3.000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Marion Ogier
Avocat à la Cour

PRODUCTIONS :

- 1) Décision attaquée
- 2) Statuts de la FAP
- 3) Mandat de la FAP
- 4) Statuts de la LDH
- 5) Mandat de la LDH
- 6) Statuts du GISTI