



**HAL**  
open science

## Le régime d'aide sociale en Alsace-Moselle

Aurélie Dort

► **To cite this version:**

Aurélie Dort. Le régime d'aide sociale en Alsace-Moselle. RDSS. Revue de droit sanitaire et social, 2012, 04, pp.723. halshs-02455397

**HAL Id: halshs-02455397**

**<https://shs.hal.science/halshs-02455397v1>**

Submitted on 5 Sep 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Le régime d'aide sociale en Alsace-Moselle

**Aurélie Dort**

Doctorante contractuelle

Chargée de mission d'enseignement au Centre d'Etudes Fiscales et Financières (EA 891, GDR 1177 de Droit Comparé, FR 3076) à Aix-Marseille Université

## Résumé :

Ce régime d'aide sociale locale se caractérise par une réelle originalité et spécificité ayant dû s'adapter aux évolutions nationales puisque la mise en place d'une compétence communale en la matière a entraîné des répercussions directes sur la mise en œuvre des principes généraux gouvernant la matière ainsi que pour les règles visant la détermination du domicile de secours communal et la complémentarité existante entre le droit local et le RSA.

## Mots Clés :

Aide sociale – Alsace Moselle – Compétence municipale – Domicile de secours – Couverture maladie universelle – Revenu de Solidarité Active.

Délivrée « au nom et en vertu du principe de solidarité, sans contrepartie de (ses) bénéficiaires »<sup>1</sup>, l'aide sociale constitue, avec la sécurité sociale, l'une des principales composantes de notre système global de protection. Mais une composante qui connut, en raison de l'Histoire, un sort particulier dans les trois départements d'Alsace-Moselle ; d'abord, parce qu'« en 1918, lors du retour au sein de la Nation française de ces territoires sous régime prussien depuis 1870, le législateur préféra le maintien de dispositions juridiques inconnues du droit français au transfert brutal et massif de l'ensemble des normes françaises »<sup>2</sup>. Ensuite, parce que l'application de la législation allemande en matière d'assistance sociale se révéla tardive : elle ne survint qu'au début du siècle dernier par le biais de la loi locale d'aide sociale du 30 mai 1908 et ce, malgré le fait que l'Alsace-Moselle était devenue allemande en 1871<sup>3</sup>.

Antérieurement à ces lois, la législation française sur l'assistance a donc continué de s'appliquer. L'assistance aux indigents était alors organisée dans chaque canton où les bénéficiaires avaient leur domicile de secours, était gérée par une commission administrative et financée par une dotation annuelle par département. Cependant, suite à la loi d'empire sur le domicile de secours du 30 mai 1908 et sa loi d'exécution du 8 novembre 1909, toutes les deux applicables à compter du 1er avril 1910, a été mis en place un véritable droit au secours au profit de l'indigent<sup>4</sup>. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 8 novembre 1909 énonce par ailleurs que « tout indigent doit recevoir de l'assistance obligée de le secourir un abri, l'entretien strictement indispensable, les soins nécessaires, en cas de maladie et des funérailles convenables en cas de décès ».

Lors du rattachement de ces trois départements à la France en 1918, il n'a pas été procédé à

---

1 M. Borgetto, Aide et action sociales, Définitions, principes et orientation, JCl. Administratif, Fasc. 218-10, 2007, p. 3.

2 D. Peljak, La fin du droit local d'Alsace-Moselle ?, AJDA, 2011. 2211.

3 D. Lorthiois, Régime local d'Alsace-Moselle et régimes complémentaires d'entreprise - Des chemins différents pour la solidarité, Strasbourg, Imprimerie de Wissembourg, 1993, p. 9.

4 D.-M. Dagorne, Aide sociale communale de droit local, JurisClasseur Alsace-Moselle, Fascicule n° 670, 2009, p. 4 : « l'obligation de venir en aide repose essentiellement sur la commune pour qui la dépense revêt le caractère de dépenses obligatoire ».

une « application immédiate et générale »<sup>5</sup> de la législation française dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle puisque le septième alinéa de l'article 2 de la loi civile d'introduction du 1<sup>er</sup> juin 1924 venait préciser que ne « sont pas mises en vigueur les lois françaises sur le domicile de secours ». Ne sont donc pas applicables les grandes lois d'assistance de la III<sup>e</sup> République mettant en application dès 1893 les principes arrêtés lors du Congrès international de l'assistance publique de 1889 tel que le principe de l'assistance obligatoire pour les collectivités et le principe selon lequel l'assistance est accordée dans le cadre territorial le plus proche de l'intéressé et est subsidiaire par rapport à toute autre forme d'aide<sup>6</sup>. Par conséquent, afin d'éviter tout vide juridique, les lois d'empire de 1908 et 1909 ont continué à s'appliquer.

Le droit alsacien-mosellan et le droit français ont commencé leur cohabitation suite au décret-loi du 12 novembre 1938<sup>7</sup> venant introduire le droit général français de l'aide sociale (avec quelques modifications) dans la réglementation locale de l'époque. Cette situation de coexistence fut renforcée par un décret du 23 juillet 1955<sup>8</sup> qui réaffirma le maintien en vigueur de la loi du 30 mai 1908.

Cependant, lorsqu'est intervenue, plusieurs décennies plus tard, la codification du droit de l'aide sociale dans le Code de l'action sociale et des familles (CASF), celle-ci n'a pas été sans soulever des difficultés : dans un rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2000-1249 du 21 décembre 2000<sup>9</sup>, il est en effet indiqué qu'« un problème de codification s'est posé pour les lois du 30 mai 1908 sur le domicile de secours et du 8 novembre 1909 prise pour son exécution, maintenues en vigueur par la loi du 1<sup>er</sup> juin 1924 et applicables exclusivement dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle (...). Très marquées par leur époque, elles sont cependant mentionnées puisqu'elles offrent une aide complémentaire à celle organisée par le présent code »<sup>10</sup>.

Par la suite, la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale<sup>11</sup> est venue bouleverser cette coexistence entre le droit local et le droit français, puisqu'elle a abrogé les deux lois locales et intégré les dispositions concernées dans le chapitre 1<sup>er</sup> du Titre 1<sup>er</sup> du Livre V de la partie législative, chapitre consacré à l'aide sociale communale. Mais malgré ce profond bouleversement, « les dispositions de droit local gardent le cap grâce à leur originalité, leur souplesse et le large public qu'elles visent »<sup>12</sup>.

Il convient alors d'étudier cette originalité<sup>13</sup> afin d'identifier les différences existant entre le régime local d'aide sociale et le régime « national ». Ceci nous permettra de déterminer si un tel régime serait susceptible de s'étendre ou non au reste de la France puisque l'aide sociale applicable en Alsace-Moselle est régie depuis la loi de modernisation sociale de 2002 par le CASF et se distingue principalement par la compétence communale qu'elle consacre en la matière, compétence ayant des répercussions directes sur la mise en œuvre des principes généraux gouvernant la matière.

---

5 J.-M. Woehrling, Droit Alsacien-Mosellan-Principes généraux, JCl. Alsace-Moselle, Fasc. n° 100, 2003, p. 4.

6 M. Borgetto et R. Lafore, Droit de l'aide et de l'action sociales, Montchrestien, 8<sup>e</sup> éd., Précis Domat, 2012, p. 20-21 ; E. Alfandari, F. Tourette, Action et aide sociales, Précis Dalloz, 5<sup>e</sup> éd., 2011, p. 12.

7 Décret-loi du 12 nov. 1938 relatif au régime d'assurances sociales en vigueur dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, JO 15 nov. 1938, p. 12968.

8 Décret n° 55-981 du 23 juil. 1955 portant application de l'article 75 du décret 53-1186 du 29 novembre 1953 portant réforme des lois d'assistance, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

9 Ordonnance n° 2000-1249 du 21 déc. 2000 relative à la partie Législative du code de l'action sociale et des familles, JO 23 déc. 2000, p. 20471.

10 Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2000-1249 du 21 décembre 2000 relative à la partie législative du code de l'action sociale et des familles, JO 23 déc. 2000, p. 20467.

11 Loi n° 2002-73 du 17 janv. 2002 de modernisation sociale.

12 D.-M. Dagorne, op. cit., p. 8.

13 On rappellera au demeurant que l'originalité du droit local dans son ensemble a été reconnue récemment par le juge constitutionnel, lequel a fait du maintien de ce droit un principe fondamental reconnu par les lois de la République : Cons. Const., décision n° 2011-157 QPC, 5 août 2011, JO, 6 août, p. 13476.

## **I) Les dispositions applicables en Alsace-Moselle : une adaptation des deux lois locales instaurant une compétence municipale en matière d'aide sociale**

L'article 220 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale est en effet venu encadrer l'aide sociale communale applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et en Moselle en insérant dans les articles L. 511-1 à L. 511-10 du CASF les dispositions antérieurement prévues par les lois locales du 30 mai 1908 sur le domicile de secours et du 8 novembre 1909 prise pour son exécution.

En abrogeant ces deux lois locales, la loi de modernisation sociale a maintenu une application spécifique inhérente aux départements alsaciens-mosellans, étant entendu que les dispositions générales prévues par le CASF ne font pas pour autant « obstacle à l'application (...) des dispositions du présent chapitre »<sup>14</sup> concernant « l'aide sociale communale ».

Prévue aux articles L. 511-1 et suivants du CASF, l'aide sociale du droit local est « à la charge de la commune dans laquelle la personne dénuée de ressources et âgée de plus de seize ans a son domicile de secours communal »<sup>15</sup>.

Cependant, afin de pouvoir bénéficier de l'aide sociale locale, trois conditions sont nécessaires puisqu'en vertu de l'article L. 511-2 du CASF, « toute personne dénuée de ressources et âgée de plus de seize ans doit recevoir de la commune dans laquelle elle se trouve un abri, l'entretien indispensable, les soins et prescriptions nécessaires en cas de maladie ainsi que des funérailles décentes ».

Les conditions d'accès à l'aide sociale en Alsace-Moselle sont donc liées à la « situation personnelle de celui qui demande à bénéficier de l'aide »<sup>16</sup> et aux notions de résidence et domicile de secours puisque toute commune de ces trois départements doit tout d'abord vérifier si les conditions liées à l'âge du demandeur et les conditions quant à sa situation financière sont bien réunies.

L'une des principales originalités de ce régime d'aide sociale réside dans la condition d'âge nécessaire à l'octroi d'une aide. La codification opérée par la loi de modernisation sociale de 2002 a d'ailleurs conservé ce dispositif puisqu'elle a repris cette condition instaurant un âge minimum de 16 ans, condition antérieurement issue de l'article 10 de la loi d'empire du 30 mai 1908 énonçant que « quiconque, après avoir accompli sa seizième année, a eu sa résidence habituelle, pendant une année non interrompue, dans la circonscription d'une union locale, y acquiert par là même son domicile de secours ». Il s'agit donc d'une condition pour le moins originale dans la mesure où, dans le droit général, l'âge nécessaire pour prétendre au Revenu de solidarité active (RSA) est réservé aux personnes âgées de plus de 25 ans sauf si elles assument la charge d'un ou plusieurs enfants nés ou à naître<sup>17</sup> ou remplissent certaines conditions - au demeurant très strictes - d'exercice d'une activité professionnelle antérieure<sup>18</sup>. Cette condition d'âge implique que tout mineur en difficulté d'au moins 16 ans se trouvant dans l'un des trois départements d'Alsace-Moselle peut solliciter l'aide communale et ceci en vertu du caractère immédiat de l'octroi de l'aide, caractère imposé à la commune. Ce n'est qu'après l'octroi de l'aide à la personne mineure en difficulté que la commune pourra se retourner contre les personnes responsables du mineur afin de se voir rembourser les sommes allouées à ce dernier au titre de l'aide sociale, l'aide sociale conservant ainsi un caractère

---

14 Art. L. 511-1 CASF.

15 Art. L. 511-6 CASF.

16 D.-M. Dagorne, op. cit. p. 8.

17 CASF, art. L. 262-4.

18 CASF, art. L. 262-7-1 (mais dans ce cas, le bénéfice du RSA n'est susceptible d'être accordé qu'aux personnes âgées d'au moins 18 ans) ; v. sur ces points M. Borgetto et R. Lafore, Droit de l'aide... (op. cit.), p. 622-623 ; E. Alfandari, F. Tourette, Action... (op. cit.), p. 721-722.

subsidaire<sup>19</sup>.

En plus de cet âge minimum, il existe également une condition liée à l'état des ressources. Si, antérieurement, l'aide sociale était versée à l'indigent, la codification actuelle évoque maintenant une « personne dénuée de ressources », le terme d'« indigent » n'ayant pas été repris lors de la codification afin de « respecter l'impératif de cohésion rédactionnelle qui avait été fixé »<sup>20</sup>. Afin de conserver son caractère d'aide aux personnes démunies et afin de rester dans une logique de solidarité nationale, l'aide sociale est toujours versée à des personnes dénuées de ressources ; par ailleurs, elle provient de la circonscription administrative dans lequel se trouve le domicile de secours. Les conditions d'admission à l'aide sociale varient suivant les départements concernés et suivant le type d'aide sociale. Chaque commune est en effet libre de déterminer les ressources prises en compte pour la détermination du montant ou de la nature de l'aide accordée même s'il s'avère qu'en pratique « les communes vont prendre en compte dans leur évaluation de la situation de dénuement du demandeur les créances alimentaires (en particulier celles fondées sur les obligations familiales) dont il peut se prévaloir »<sup>21</sup>.

Les litiges liés à la mise en œuvre de l'aide sociale locale relèvent de la compétence des tribunaux administratifs ; dans un jugement rendu en 1988<sup>22</sup>, le tribunal administratif de Strasbourg a en effet estimé qu'un refus opposé à un indigent constituait en réalité un acte administratif, et donc s'est déclaré compétent « même sans texte eu égard à son caractère de juridiction générale de droit commun dans ce domaine »<sup>23</sup>. Il s'agit de la seule intervention du juge en la matière puisqu'à l'heure actuelle, il n'y a pas encore eu de saisine du tribunal administratif de Strasbourg pour contester la détermination d'un domicile de secours communal depuis la codification des dispositions de droit local de l'aide sociale en 2002 : codification qui a prévu, à l'article L. 511-9 du CASF, que « les contestations relatives à la détermination du domicile de secours communal sont portées, en premier ressort, devant le tribunal administratif de Strasbourg ».

S'interrogeant sur les conséquences de la réforme territoriale intervenue en 2010, un auteur a observé que « la possibilité pour le département de déléguer aux communes tout ou partie de leurs compétences en matière d'aide sociale (...) avait été ouverte par la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 (...). On cite généralement en matière d'aide sociale l'exemple de la ville de Strasbourg dans le département du Bas-Rhin, même si cet exemple est ici lié à des considérations historiques et au développement d'un droit social communal spécifique »<sup>24</sup> à l'Alsace et à la Moselle. De fait, de la loi locale du 30 mai 1908 qui a instauré à la charge des communes une obligation de secours aux personnes sans ressources domiciliées sur leur territoire<sup>25</sup> jusqu'à aujourd'hui, la compétence en matière d'aide sociale n'a cessé d'appartenir aux trois départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, et ce malgré les lois de décentralisation de 1982-1983<sup>26</sup> puis la loi du 13 août 2004 qui ont attribué au département la compétence de droit commun en matière d'aide sociale légale avant d'en faire le véritable « chef de file » de l'action sociale<sup>27</sup>. Le maintien de la compétence municipale dans ces trois

---

19 F. Kessler, Le droit local de l'aide sociale, Revue du droit local, 1997, n° 21, p. 10.

20 D.-M. Dagorne, op. cit. p. 9.

21 D.-M. Dagorne, op. cit. p. 9.

22 TA Strasbourg, 17 mars 1988, Pinault c. Ville de Strasbourg, req. n° 85-36.

23 Publications de l'IDL, Le guide du droit local – Le droit applicable en Alsace-Moselle de A à Z, Bar le Duc, Economica, 3<sup>e</sup> éd., 2002, p. 120.

24 M. Long, Vers un « Acte III » de la décentralisation, RDSS, 2011. 20.

25 D. Peljak, La fin du droit local d'Alsace Moselle, AJDA, 2011. 2214.

26 Loi n° 82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ; loi n° 83-8 du 7 janv. 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions de l'Etat ; loi n° 83-663 du 22 juil. 1983, complétant la loi n° 83-8 du 7 janv. 1983.

27 Loi n° 2004-809 du 13 août 2004, art. 49, mod. CASF, art. L. 121-1 : « le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale [...] en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'Etat, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale ».

départements malgré l'adoption de lois instaurant une compétence départementale en matière d'aide sociale constitue donc une exception en la matière, une exception n'existant nulle part ailleurs en France.

Si cette compétence est rappelée à l'article L. 511-2 du CASF qui dispose que « l'aide est accordée sans préjudice du droit de réclamer le remboursement des frais à la commune dans laquelle la personne dénuée de ressources à son domicile de secours communal », elle peut cependant être mise en œuvre de manière diversifiée puisque l'article L. 511-4 du CASF prévoit que « l'aide prévue à l'article L. 511-2 peut être confiée par le conseil municipal à un établissement public spécialisé. Elle peut être assurée dans le cadre d'une coopération intercommunale ». Cet établissement public spécialisé (qui prend généralement la forme d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale)<sup>28</sup> constitue la forme juridique « la plus habituelle »<sup>29</sup> pour doter un service ou un établissement de la personnalité morale.

Dans les trois départements concernés, c'est donc toujours à la commune qu'il revient d'inscrire la dépense au budget. L'article L. 511-8 du CASF prévoit à cette fin que « les dépenses résultant de l'application des dispositions du présent chapitre sont inscrites au budget communal à titre de dépenses obligatoires ».

Antérieurement, ce caractère obligatoire de la dépense résultait de l'alinéa 2 de l'article 3 de la loi du 8 novembre 1909 qui disposait que « la création des ressources nécessaires (...) constitue une dépense obligatoire de la commune » au sens de l'article 65 de la loi municipale locale du 6 juin 1895 qui s'appliquait à l'époque. Il convient également de souligner que cette particularité locale est également évoquée dans le neuvième alinéa de l'article L. 2543-3 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) qui énonce que sont des dépenses obligatoires « les dépenses résultant de l'application de la loi locale du 30 mai 1908 sur le domicile de secours », article évoquant toujours la loi locale du 30 mai 1908 même si cette dernière a été abrogée par la loi de modernisation sociale de 2002. La dépense d'aide sociale n'en perd pas pour autant son caractère de dépense obligatoire puisque cela est mentionné dans l'article L. 511-8 du CASF énoncé précédemment : « dans les faits, les communes d'Alsace-Moselle continuent à assumer l'aide sociale de droit local, en inscrivant à leur budget les sommes nécessaires au fonctionnement des conseils communaux d'action sociale et au versement des aides servies aux indigents »<sup>30</sup>.

Ces dépenses continuent donc de respecter la définition des dépenses obligatoires données par l'article L. 1612-15 du CGCT qui précise que « ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales, que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidée ». Cette notion de dépense obligatoire suppose en effet « le caractère certain, liquide et non sérieusement contestée de la dépense dans son principe et son montant »<sup>31</sup>.

Faisant office d'exception dans le régime d'aide sociale français, cette compétence communale a bien entendu des répercussions directes sur la mise en œuvre de cette aide, qu'il s'agisse de la détermination du domicile de secours, des formes d'aides accordées ou des dépenses liées aux diverses prestations accordées.

## **II) Les répercussions directes de la compétence municipale sur la mise en œuvre de l'aide sociale**

L'article L. 511-6 du CASF vient mettre en exergue cette compétence municipale en

---

28 L'art. L. 315-1 CASF indique par ailleurs que « les interventions à but social et médico-social des personnes morales de droit public sont assurées soit par des établissements publics communaux, intercommunaux, départementaux, interdépartementaux ou nationaux, soit par des services non personnalisés ».

29 M. Borgetto et R. Lafore, *Droit de l'aide...* (op. cit.), p. 161.

30 F. Kessler, *Le droit local...* (op. cit.), p. 10.

31 B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2<sup>e</sup> éd., Coll. Précis, 2011, p. 629.

rappelant que « l'aide prévue à l'article L. 511-2 est à la charge de la commune dans laquelle la personne dénuée de ressources a son domicile de secours communal ». Le domicile de secours, qui fut défini par la loi du 24 vendémiaire de l'an II comme le « lieu où l'homme nécessiteux a droit aux secours publics », est réduit aujourd'hui à un rôle purement fonctionnel : il permet de « déterminer quelle est la collectivité qui doit assumer une dépense »<sup>32</sup> en matière d'aide sociale. Pendant longtemps, le domicile de secours a été communal ; mais il est devenu départemental à partir de 1935 : antérieurement aux réformes opérées par la loi du 28 février 1934<sup>33</sup> puis par le décret du 30 octobre 1935, le pouvoir d'admission à l'aide sociale revenait au maire<sup>34</sup>.

Si la compétence municipale a été réaffirmée dans le cadre de la codification du droit local au sein du CASF, elle a également été modernisée puisque la détermination du domicile de secours fait désormais renvoi à la détermination du domicile de secours départemental. Aux termes de l'article L. 511-5, le domicile de secours communal est en effet « déterminé par application aux communes des départements mentionnés à l'article L. 511-1 des règles prévues au chapitre II du titre II du livre Ier pour la détermination du domicile de secours départemental »<sup>35</sup>. Par conséquent, le domicile de secours communal s'acquiert maintenant par une résidence habituelle de trois mois dans une des communes d'un des trois départements d'Alsace-Moselle et non plus par une « résidence ininterrompue d'au moins un an sur le territoire de la commune » comme le prévoyait la loi du 30 mai 1908.

Ainsi qu'on l'a souligné, « l'obligation des communes d'Alsace-Moselle de venir en aide aux personnes dénuées de ressources qui s'adressent à leurs services se décline dans tous les aspects de la vie quotidienne »<sup>36</sup>. Le Code de l'action sociale et des familles, dans son article L. 511-3, vient d'ailleurs rappeler les formes diverses et variées que peut prendre l'aide sociale locale puisque cette dernière est « octroyée en distribuant à la personne dénuée de ressources des secours en nature ou en espèces, en assurant son placement dans un établissement d'accueil approprié, en lui fournissant du travail adapté à ses capacités ou en lui procurant un accompagnement socio-éducatif ». Si, dans cet article, cinq types d'aides sont concernées, cette liste ne doit pas pour autant être considérée comme exhaustive dans la mesure où « chaque commune est libre d'apprécier le montant et la nature de l'aide dispensée : argent, secours en nature (nourriture, vêtements, logement), placement dans un asile, hospice, hôpital, voire un travail dans un établissement créé à cet effet ou en dehors »<sup>37</sup>.

Alors que les secours en espèces « se matérialisent soit par le versement d'une somme d'argent à la personne dénuée de ressources, soit par la prise en charge directe de factures impayées ou de charges courantes »<sup>38</sup>, les secours en nature prennent généralement la forme de bons de transports, de bons alimentaires ou de bons d'achats sachant que les deux derniers types de bons sont ceux les plus fréquemment utilisés.

L'aide sociale peut également prendre la forme d'une aide par la fourniture d'un travail. Dans les lois locales du 30 mai 1908 et 8 novembre 1909, l'assistance de la commune était susceptible d'être fournie sous la forme d'un travail approprié aux forces de l'indigent<sup>39</sup> et les indigents récalcitrants à tout travail pouvaient même être contraints d'exécuter un travail dans un établissement spécialisé dans la mesure où cela était nécessaire pour faire cesser ou

---

32 M. Borgetto et R. Lafore, *Droit de l'aide...* (op. cit.), p. 227.

33 Loi du 28 févr. 1934 Budget général de 1934, JO 1<sup>er</sup> mars 1934, p. 1986.

34 On rappellera au passage que depuis l'ordonnance n° 2005-1477 du 1<sup>er</sup> déc. 2005 et un décret n° 2007-198 du 13 févr. 2007, les compétences jadis accordées à la commission d'admission ont été transférées selon les cas au président du conseil général ou au préfet du département (art. L. 121-7 et L. 131-3 CASF).

35 Art. L. 511-5 CASF.

36 D.-M. Dagorne, op. cit. p. 12.

37 Publications de l'IDL, *Le guide du droit local...* (op. cit.), p. 23.

38 D.-M. Dagorne, op. cit. p. 13.

39 Art. 2 de la loi du 8 nov. 1909.

diminuer l'indigence<sup>40</sup>. Suite à la codification du droit local de l'aide sociale par la loi de modernisation sociale de 2002, la possibilité d'imposer un travail a disparu mais l'actuel article L. 511-3 dispose que l'aide sociale peut prendre la forme d'un travail adapté aux capacités du demandeur.

L'article L. 511-3 précédemment énoncé vise également le placement en établissement (asile, hospice ou hôpital) sachant qu'au titre de l'aide sociale locale « la fourniture d'un hébergement s'entend comme une aide ponctuelle, le temps de mettre en place des aides à la résolution de problèmes divers comme le logement, l'insertion professionnelle, la santé ou la cohésion familiale »<sup>41</sup>. Les formes pouvant être prises par l'aide sociale locale sont également rappelées dans l'article L. 511-2 du CASF qui dispose que « toute personne dénuée de ressources et âgée de plus de seize ans doit recevoir de la commune dans laquelle elle se trouve un abri, l'entretien indispensable, les soins et prescriptions nécessaires en cas de maladie ainsi que des funérailles décentes ». Cette nécessité d'intervenir dans tous les aspects de la vie quotidienne trouve son origine dans la loi locale du 30 mai 1908, laquelle précisait que la commune devait « fournir une aide à l'indigent qu'il s'agisse d'un problème de situation financière, d'hébergement, de maladie, de secours de première nécessité, voire même de décès ».

En matière d'hébergement, les communes des trois départements de l'Est tendent de plus en plus à déléguer leurs compétences même si, antérieurement, la loi du 30 mai 1908 prévoyait que la commune était la « seule compétente pour décider de l'aide à accorder et la seule compétente pour la mise en œuvre de cette aide ». Actuellement, cela se traduit par un renvoi des grandes communes alsaciennes et mosellanes à l'action de leur centre communal d'action sociale de leur ville. Les centres communaux d'action sociale, anciennement appelés bureaux d'aide sociale, proviennent de la fusion des bureaux de bienfaisance créés sous la Révolution et des bureaux d'assistance créés par la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite. Ce changement de nomination a été opéré par la loi n° 86-17 du 6 janvier 1986, loi dont les principales dispositions ont été reprises dans le CASF. Les villes de Metz, Strasbourg et Colmar depuis le 1er janvier 2011, suite à une délibération du 28 juin 2010, ont créé ce type de structure afin de faciliter le versement de dons et de contribuer au développement social dans la commune. Le placement peut alors intervenir dans un centre d'accueil communal ou dans une structure privée de nature associative œuvrant dans les champs de l'action sociale comme c'est par exemple le cas dans la ville de Colmar avec le foyer « Espoir », association fondée en 1973.

Dans le droit général, les personnes en difficulté sociale peuvent avoir accès à des centres similaires puisque des structures peuvent être de nature à les accueillir. C'est notamment le cas des établissements sociaux et médico-sociaux, des centres d'hébergement d'urgence et des centres de stabilisation, des résidences sociales et pensions de famille, des centres d'accueil pour les demandeurs d'asile, des centres provisoires d'hébergement et des maisons ou hôtels maternels, structures accessibles dans le cadre de l'aide à l'hébergement et à la réinsertion sociale. En dehors de ces structures, c'est aussi le cas des centres non conventionnés au titre de l'aide sociale où leur gestion est d'ailleurs principalement le fait d'associations tel que c'est le cas à Colmar par exemple.

Le droit à la protection de la santé est également visé dans l'aide sociale à apporter aux personnes en difficulté dans les trois départements de l'Est. Ce droit à la protection a été étendu en 1999 aux personnes les plus démunies et ceci, quel que soit leur département de naissance par le biais de la couverture maladie universelle (CMU), protection qui trouve à s'appliquer en Alsace-Moselle comme dans les autres départements français.

L'aide sociale communale étant une aide immédiate, la commune sollicitée doit prendre en

---

40 Art. 37 al. 2 de la loi du 8 nov. 1909.

41 D.-M. Dagorne, op. cit. p. 14.



charge les frais de soins et de prescription, le temps pour les services sociaux de mettre en route la procédure et les démarches nécessaires à la demande de bénéficiaire de la CMU puisque la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 instaurant celle-ci garantit à tous une prise en charge des soins par un régime d'assurance maladie, et aux personnes dont les revenus sont les plus faibles le droit à une protection complémentaire (prise en charge du ticket modérateur, du forfait journalier, dispense d'avance de frais...)<sup>42</sup>.

Est également concerné le droit à des funérailles décentes en vertu de l'article L. 511-2 du CASF disposant que toute personne dénuée de ressources a droit de la part de la commune dans laquelle elle décède à des funérailles décentes. Est entendue par « funérailles décentes », une « organisation matérielle minimale des funérailles permettant d'assurer un service digne »<sup>43</sup>. Cette réponse ministérielle vient également préciser que « le nouvel article 806 du code civil consacre les apports jurisprudentiels en prévoyant que l'obligation alimentaire s'étend, à proportion des moyens de la personne, au paiement des frais funéraires de l'ascendant ou du descendant à la succession duquel elle renonce ». Dans ce cas, la commune peut alors faire appel à la famille avant de constater l'indigence du défunt puisque cet article du code civil indique que « le renonçant n'est pas tenu au paiement des dettes et charges de la succession. Toutefois, il est tenu à proportion de ses moyens au paiement des frais funéraires de l'ascendant ou du descendant à la succession duquel il renonce ». Une telle application n'est cependant pas spécifique à ces trois départements alsaciens et mosellans dans la mesure où l'article L. 2223-27 du CGCT prévoit que le service des pompes funèbres est « gratuit pour les personnes dépourvues de ressources suffisantes ».

Quelle que soit leur nature, les dépenses liées aux prestations d'aide sociale doivent être systématiquement intégrées au budget de la commune même si l'aide ne prend pas nécessairement la forme d'une somme allouée directement à la personne dénuée de ressources. Quoi qu'il en soit, l'aide sociale locale s'est toujours déployée en articulation avec les aides étatiques comme, anciennement, le RMI ou, plus récemment, le RSA. Avant la mise en place de ces dispositifs, « les collectivités locales, pour remplir les lacunes de la protection sociale, ont parfois expérimenté des systèmes d'allocations différentielles »<sup>44</sup> ; ainsi, l'Etat avait parfois conclu des conventions avec les collectivités qui souhaitaient mettre en œuvre de pareilles expériences : par exemple, la convention passée avec le conseil général du Territoire de Belfort le 4 mars 1986 avait prévu « la mise en place d'un complément de ressources destiné à permettre aux personnes en difficulté, en échange d'un effort de réinsertion (formation ou travail d'intérêt général), d'arriver à un revenu minimum »<sup>45</sup>.

Suite à la loi n° 88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988 instituant le RMI, l'aide sociale locale en vigueur dans les trois départements de l'Est a été mise en œuvre de façon à se concilier avec ce dernier. L'article 23 de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 précisait notamment que le versement de l'allocation RMI était « subordonné à la condition que l'intéressé fasse valoir ses droits aux prestations sociales, légales, réglementaires et conventionnelles, à l'exception (...) des prestations servies en application des lois des 30 mai 1908 et 8 novembre 1909 dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle ». L'aide sociale locale coexistait donc avec le RMI, le versement de celui-ci pouvant intervenir alors même que l'intéressé n'avait pas demandé à bénéficier des prestations d'aide sociale de droit local<sup>46</sup>. Ces dispositions locales demeuraient alors « subsidiaires à l'aide de droit général, ce qui d'ailleurs était déjà le cas dans les domaines où le droit général était introduit (personnes âgées,

---

42 M. Borgetto et R. Lafore, *Droit de l'aide...* (op. cit.), p. 677 s. ; E. Alfandari, F. Tourette, *Action...* (op. cit.), p. 405 s.

43 J.-L. Masson, *Organisation de funérailles décentes par les communes d'Alsace-Moselle*, Question Sénat n° 01665, JO Sénat du 30 août 2007, p. 1515. Réponse du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, JO Sénat 3 janv. 2008, p. 34.

44 L. Mermoz, AN, *Compte rendu intégral*, 2<sup>e</sup> séance du 4 oct. 1988, p. 656-657.

45 J.-M. Belorgey, AN, *Rapport d'information n° 161 sur le projet de loi (n°146) relatif au RMI*, 3 oct. 1988.

46 D. Mazzega, *RMI et lois locales en matière d'aide sociale*, 23 mai 1990 : Colmar, Service doc. IDL, p. 7.

handicapés, famille, aide médicale, enfance ou hébergement et réadaptation) »<sup>47</sup>.

En pratique, cette conciliation entre l'aide sociale locale et le RMI présentait un double intérêt : l'intérêt, pour les personnes exclues du RMI, notamment celles âgées de 16 à 25 ans, de continuer à bénéficier de l'aide sociale de droit local. Et l'intérêt, pour les personnes démunies de plus de 25 ans, de bénéficier de fait du « versement d'un supplément à l'aide fournie au titre du RMI »<sup>48</sup>. C'est dire que l'aide sociale n'a pas manqué de tenir compte du nouveau paysage dessiné par le RMI : elle s'est en effet orientée vers l'octroi de prestations en nature afin que ces deux aides puissent s'appliquer simultanément pour les personnes indigentes. L'institution en 2008 du RSA n'a pas remis en cause ce principe de subsidiarité.

\*\*\*

Des développements qui précèdent, il ressort que si le régime de l'aide sociale applicable en Alsace-Moselle se caractérise par une réelle originalité et spécificité, il n'en a pas moins dû - et su - s'adapter aux évolutions nationales. N'en témoignent pas seulement les règles visant la détermination du domicile de secours communal : cette détermination, anciennement communale, faisant désormais renvoi aux règles prévues pour la détermination du domicile de secours départemental. En témoigne, également, la complémentarité bienvenue existant entre le droit local et le RSA : ce dernier étant réservé sauf exceptions aux adultes de plus de 25 ans alors que le régime local d'aide sociale peut bénéficier à toute personne démunie âgée d'au moins 16 ans...

Par ailleurs, on doit souligner que si la question de l'étendue ou non de ce régime particulier à l'ensemble du territoire national n'est pas dénuée d'intérêt, elle reste néanmoins subordonnée au bon vouloir des autorités publiques : à cet égard, il convient en effet de garder à l'esprit que cette législation spécifique reste peu appliquée. Ainsi, lors d'une enquête menée en 1986 auprès des communes, l'Institut du droit local a notamment fait ressortir - outre le fait qu'elle n'était que faiblement mise en œuvre (10% des communes en Moselle, 18% dans le Haut-Rhin et 20% dans le Bas-Rhin) - que la loi du 30 mai 1908 n'était « pour ainsi dire pas appliquée dans les petites communes », même s'il ressortait que « plus les communes sont grandes, plus nombreuses sont celles accordant l'aide sociale pour finalement, au-delà de 10 000 habitants, l'accorder toutes »<sup>49</sup>...

---

47 D.-M. Dagorne, op. cit. p. 6.

48 F. Kessler, Le droit local... (op. cit.), p. 11.

49 F. Wassmer et F. Kessler, Le droit alsacien-mosellan de l'aide sociale, Institut du Droit local, Strasbourg, 1987, p. 18.