

**PRÉSIDENTENCE ITALIENNE DE L'ACA-EUROPE 2021-2023**  
**SERVICES AUX CITOYENS ET DROITS SOCIAUX**

**Naples, le 26 juin 2023**

**RAPPORT GÉNÉRAL**

En vue du séminaire organisé par le Conseil d'État italien en collaboration avec l'ACA-Europe<sup>1</sup> le 26 juin 2023 à Naples, un questionnaire contenant des questions ayant pour objet la réglementation et la protection que chaque Pays offre aux soi-disant « droits sociaux » a été envoyé à toutes les Cours adhérant à l'Association. Le séminaire vise en effet à approfondir l'approche des Cours suprêmes administratives aux « droits sociaux ».

Le présent rapport a été établi sur la base des réponses obtenues des Pays suivants : Albanie, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Monténégro, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, Turquie, Hongrie.

Le rapport résume les principales indications déductibles des données fournies, en les organisant de manière agrégée.

Le rapport a été préparé par un groupe de travail coordonné par le professeur Marcello Clarich et composé des avocats Gianlorenzo Ioannides, Francesca Romani et Claudia Serra.

---

<sup>1</sup> L'ACA-Europe est une association européenne composée des Conseils d'État et/ou des juridictions administratives suprêmes des 34 États membres : les 27 Pays de l'Union européenne ; l'Albanie, le Monténégro, la Serbie et la Turquie, en qualité d'observateurs ; la Norvège, la Suisse et la Grande-Bretagne, en tant qu'États hôtes. La Cour de justice de l'Union européenne participe également aux réunions.



## PREMIERE PARTIE

### LES DROITS SOCIAUX : LES GARANTIES OFFERTES PAR LE DROIT NATIONAL ET LEUR MISE EN ŒUVRE EN TEMPS « DE CRISE »

1.1. Avant d'examiner l'approche des « droits sociaux » des cours administratives suprêmes, il convient de préciser quelle source normative régit les principaux droits sociaux, tels que le droit au travail, à l'éducation, à la santé, à la sécurité sociale, à la protection juridique économique et sociale des ménages.

En premier lieu, tous les Pays réglementent les principaux droits sociaux dans la Constitution.

Les Constitutions contiennent un catalogue non exhaustif des droits sociaux reconnus à l'intérieur de chaque Pays. Par exemple, en Suisse, outre les droits expressément mentionnés dans la Constitution qui sont directement susceptibles d'être invoqués devant les tribunaux, il convient de tenir compte, en particulier, de l'article 41 de la Constitution qui garantit des objectifs sociaux. Ces objectifs s'adressent principalement à l'autorité législative qui doit s'efforcer de les mettre en œuvre ; ils ne sont pas directement invocables devant les tribunaux, mais servent de guide au juge pour interpréter la loi.

La loi ordinaire règle en revanche les droits sociaux qui concernent des services plus spécifiques, tels que les allocations de maternité, le droit à un salaire minimum garanti, le système des pensions d'invalidité et/ou de maladie.

La loi ordinaire règle en détail les différents droits sociaux rappelés dans la Constitution et les services qui y sont liés. Ensuite, il appartient aux actes normatifs réglementaires de réglementer les règles d'application de la loi ordinaire.

Dans certains Pays, les traités internationaux (tels que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), étant contraignants pour les Pays qui les ont ratifiés, peuvent constituer la base juridique pour la reconnaissance des droits sociaux.

1.2. Après avoir défini les sources réglementaires qui régissent les droits sociaux, il convient d'identifier les prestations sociales versées par les administrations publiques en application des différents droits.

Tous les Pays prévoient des subventions et une aide aux personnes démunies et nécessiteuses ; une aide et un soutien à la recherche d'un emploi (à l'exception du Monténégro) ; un système de santé solidaire



qui offre un accès équitable aux services, quelle que soit la mesure dans laquelle les citoyens contribuent au financement du système ; un logement social ; une assistance aux personnes handicapées ; une aide économique et des aides aux ménages, en particulier pour contribuer aux dépenses encourues pendant les premières années de la vie des enfants et à l'éducation.

Toutefois, dans les États fédéraux (Autriche, Suisse), la mesure des différents avantages accordés au niveau central peut différer au niveau fédéral en raison du montant des ressources que les lois provinciales allouent aux différentes mesures d'assistance.

**1.3.** Dans la plupart des Pays (à l'exception de l'Albanie, de l'Estonie, de l'Allemagne, de la Lettonie, du Luxembourg, des Pays-Bas, de la République tchèque, de la Slovaquie, de la Suède et de la Turquie), outre les droits sociaux traditionnellement reconnus par les différentes constitutions et lois en vigueur, de nouveaux droits sont apparus, tels que le droit d'accès à Internet, le droit à l'eau et d'autres « biens communs ».

Cela s'est produit d'une façon différente à travers l'application de principes et de clauses générales (Italie, Bulgarie, France, Grèce), l'interprétation de la jurisprudence (Italie, Belgique, France, Grèce, Irlande, Monténégro, Espagne, Suisse), à la suite d'une intervention réglementaire (Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Finlande, France, Grèce, Irlande, Lituanie, Pologne, Portugal, Serbie, Slovénie, Espagne, Hongrie), ou sur la base de négociations menées par des syndicats et des associations privées (Croatie, France, Monténégro, Slovénie).

Par exemple, l'art. 70 A de la Constitution slovène, introduit à la suite de la réforme de 2016, prévoit que tout citoyen slovène a droit à l'eau potable, considérée comme un bien public géré exclusivement par l'État.

En Allemagne, il n'y a pas eu de création de nouveaux droits, mais chaque citoyen a un accès égal à tous les nouveaux avantages prévus par une institution publique. De même, au Luxembourg, aucun nouveau droit social n'est apparu, mais la loi ordinaire et ses mesures d'application prévoient de manière de plus en plus détaillée les modalités d'exercice des droits sociaux existants pour les rendre plus effectifs.

Certains Pays mentionnent l'introduction du droit à l'environnement et de la protection du développement durable (France, Lituanie).



**1.4.** Cependant, dans tous les Pays, les contraintes budgétaires et les mesures de maîtrise des dépenses publiques peuvent limiter l'effectivité des droits sociaux.

Les États membres de l'Union européenne se réfèrent notamment aux mesures introduites dans chacun d'eux à la suite de la transposition du traité du 2 mars 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire.

Par exemple, en Italie, avec l'introduction du principe d'équilibre budgétaire, on a préféré intervenir sélectivement pour protéger certains droits sociaux jugés plus méritants plutôt que d'opérer avec un système de coupes sans discernement. Par souci d'exhaustivité, presque tous les Pays ont essayé d'expliquer de manière synthétique comment la réduction non indiscriminée des droits est opérée en période de limitation des dépenses publiques.

À Chypre, les mesures adoptées pour faire face aux périodes de crise économique ne doivent violer aucune disposition de la Constitution (en particulier les articles régissant les droits fondamentaux et sociaux) ainsi que les conventions internationales ratifiées par la République. En tout état de cause, l'ingérence publique doit poursuivre l'intérêt public et ne doit pas mettre en danger la vie digne des citoyens (un droit fondamental prévu par la Constitution).

En Albanie, par contre, l'accent est mis sur la crise économique provoquée par la pandémie de Covid-19, qui a également eu des répercussions sur le système de garantie des droits sociaux.

**1.5.** La comparaison des réponses a montré que, dans presque tous les Pays (à l'exception de Malte des Pays-Bas, de la Slovaquie et de l'Espagne), il existe un noyau intangible de droits sociaux, y compris dans des secteurs spécifiques, qui ne peut être sacrifié en raison de la limitation des ressources financières.

À cet égard, en Suisse, bien que l'article 36, alinéa 4, de la Constitution prévoie que « l'essence des droits fondamentaux est inviolable », la pleine conformité à cet article peut devenir impossible lorsque les cantons sont confrontés à des crises matérielles.

En Espagne, il n'appartient pas à l'État de garantir un noyau essentiel de droits sociaux. Toutefois, dans certains cas, comme pour le droit à l'étude ou pour le système public de sécurité sociale, le fondement de la protection est prévu par la Constitution, mais les différentes prestations et leur extension sont remises à la loi ordinaire. Par ailleurs, aucune garantie minimale n'est prévue au niveau constitutionnel.



**1.6.** Dans les Pays qui ont répondu positivement à la question précédente, le noyau essentiel des droits sociaux qui ne peut être sacrifié est identifié soit par la Constitution (Italie, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, République tchèque, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pologne, Portugal, Monténégro, Serbie), soit par des lois ordinaires (Albanie, Belgique, Finlande, France, Grèce, Slovénie, Suède, Turquie), soit par la jurisprudence (Italie, Albanie, Autriche, Belgique, Croatie, Chypre, Estonie, France, Grèce, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pologne, Portugal, République tchèque, Serbie, Suède, Suisse, Turquie), soit par les dispositions réglementaires (Belgique).

En Hongrie et implicitement dans d'autres Pays, le test de proportionnalité-nécessité est l'instrument d'évaluation de la nécessité et de la mesure de la restriction du droit fondamental dont le contenu essentiel ne peut en aucun cas être limité. En République tchèque, le test de rationalité est le moyen de procéder à la révision des règles régissant les droits sociaux lorsque la révision entraîne une limitation de ces droits. La limitation des droits sociaux ne peut porter atteinte au principe fondamental, présent dans tout Pays, de protection et de garantie de la dignité humaine et doit se faire dans le respect du principe d'égalité de traitement et de non-discrimination.

**1.7.** Quant à la manière dont le manque de ressources financières disponibles affecte l'efficacité des droits sociaux, dans certains Pays, les droits sociaux doivent être garantis dans tous les cas, quels que soient les besoins budgétaires (Monténégro et Slovaquie). Il en est ainsi même si la situation économique et le revenu de la population peuvent se refléter dans le montant de certaines prestations sociales, régies par la législation (Slovaquie).

Par contre, dans aucun Pays les exigences budgétaires ne prévalent toujours sur les droits sociaux.

Dans la plupart des Pays, un équilibre doit être réalisé entre les besoins opposés (Italie, Albanie, Chypre, Serbie, Suède, Espagne, Slovénie, Portugal, Pologne, Pays-Bas, Lituanie, Lettonie, Malte, Irlande, Hongrie, Grèce, Allemagne, France, Finlande, Estonie, République tchèque, Croatie, Bulgarie, Belgique, Autriche, Suisse, Luxembourg, Turquie).

En présence de dispositions légales limitant ou portant atteinte aux droits sociaux, l'équilibre des exigences opposées incombe à la Cour constitutionnelle, lorsqu'elle est appelée à apprécier la

constitutionnalité des dispositions en cause (Italie, Albanie, Belgique, Bulgarie, Croatie, Estonie, Lituanie, Pologne, Portugal, République tchèque, Serbie, Autriche, Luxembourg, Espagne).

Si, en revanche, les limitations résultent d'actes ou de mesures spécifiques, c'est la juridiction compétente (ordinaire ou administrative, selon le secteur concerné ou le type d'acte) qui statuera sur chaque affaire (Italie, Albanie, Bulgarie, Croatie, Finlande, Grèce, Luxembourg, Lituanie, Pologne, Slovénie, Espagne) ou, dans certains cas, uniquement le Tribunal administratif (Autriche, Estonie, France, Grèce, Serbie, Suède).

Aux Pays-Bas, la recherche de l'équilibre incombe principalement au législateur et non aux tribunaux.

En Irlande, le ministre des dépenses publiques est responsable de l'équilibre des ressources financières.

En Allemagne, il incombe au gouvernement et au parlement de négocier et de déterminer le budget correspondant à toutes les dépenses, y compris les dépenses sociales.

**1.8.** Pour faire face aux urgences à court et moyen terme de ces dernières années (pandémie, crise énergétique, crise bancaire et financière) dans tous les Pays, des prestations sociales spéciales ont été introduites.

Les principales mesures ont été les suivantes : aides aux entreprises, exonérations fiscales, fonds spécial pour les travailleurs des entreprises en difficulté (Italie, Albanie, Autriche, Bulgarie, Chypre, Croatie, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Irlande, Lituanie, Lettonie, Luxembourg, Malte, Monténégro, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suisse, Suède, Hongrie), fonds spécial pour les retraités et autres catégories en difficulté (Albanie), mesures dans le domaine de l'emploi (Belgique).

Certains Pays ont également prévu d'autres mesures pour soutenir la protection sociale dans les domaines de l'alimentation, du logement, de la santé, des transports et de l'aide à l'enfance (Irlande, Espagne et Turquie), ainsi que des subventions et des aides pour les ménages qui ont subi une baisse de revenu en raison de la pandémie (Lettonie et France). En Hongrie, d'autres mesures se sont avérées très utiles pour les plus démunis, notamment le gel des prix de certaines denrées alimentaires et l'introduction d'une subvention aux ménages.

En Slovénie, à la suite de la crise énergétique, les mesures suivantes ont été introduites : fixation du prix maximal de revente de l'électricité, du gaz naturel et du pétrole, aides au secteur des entreprises,



subvention de solidarité énergétique pour les groupes de citoyens socialement les plus vulnérables en raison de l'impact de la hausse des prix de l'énergie, subvention unique pour les bénéficiaires d'allocations familiales. En Pologne, des tarifs spéciaux pour le gaz ont également été introduits pour les ménages défavorisés, ainsi que pour les hôpitaux, les écoles, les crèches et les institutions culturelles.

Certains Pays ont pris des mesures pour les ménages afin de compenser la hausse des prix de l'énergie et du carburant (Autriche, Pays-Bas, Lettonie, Grèce et Hongrie). Des subventions ont également été prévues pour la consommation d'électricité des dispositifs médicaux utilisés par certains consommateurs (Hongrie) ainsi que pour l'assistance aux retraités afin de faire face à la hausse des prix de l'énergie (Croatie).

De nombreux Pays ont prévu des subventions aux entreprises et aux ménages pour aider à contrer les effets négatifs de l'augmentation des coûts de l'énergie (Belgique, Estonie, Finlande, République tchèque et Suède).

En France, en raison de la guerre en Ukraine et de la hausse consécutive des prix de l'énergie, un bon énergétique extraordinaire a été introduit pour l'année 2022 au profit de 12 millions de ménages, ainsi qu'une subvention pour les grandes entreprises consommatrices d'énergie pour le paiement des factures de gaz et d'électricité. Une indemnité de carburant a également été prévue pour les travailleurs qui utilisent un véhicule à des fins professionnelles.

**1.9.** Dans aucun Pays les mesures spéciales de soutien introduites pour faire face aux urgences de ces dernières années n'ont été accompagnées de règles spéciales qui ont altéré la répartition ordinaire des compétences entre le juge administratif et les autres juges dans les zones concernées.

Dans le cas de la République tchèque, les mesures introduites n'ont pas prévu de dérogations à la répartition ordinaire des compétences entre les juridictions administratives et civiles, mais ont prévu des dérogations aux compétences au sein du système de justice administrative. En effet, la juridiction spéciale de la Cour administrative suprême a été prévue pour statuer sur les demandes d'annulation des mesures pandémiques émises par le ministère de la Santé. Dans les autres cas, les tribunaux régionaux sont restés compétents.



**1.10.** Dans la plupart des Pays, les prestations sociales sont fournies par des entités publiques, des entités privées faisant partie du système public et des entités privées sur une base volontaire (Italie, Albanie, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Irlande, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, Turquie, Hongrie).

Dans certains Pays, les prestations sociales sont fournies uniquement par des entités publiques et des entités privées dans le cadre du système public (Monténégro), tandis que dans d'autres Pays, elles sont fournies par des entités publiques et des entités privées sur une base volontaire (Lettonie et Grèce).

En particulier, dans certains Pays, pour être intégrées de manière structurée dans le système public, les entités privées sont autorisées, sur la base d'un mécanisme d'accréditation et d'autorisation ainsi que de contrats de service, à exercer des fonctions sanitaires publiques (Italie, Albanie, Croatie, Chypre, Irlande, Luxembourg, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Suède).

Le rôle des associations et des organismes privés dans la garantie des prestations relatives aux droits sociaux est souvent reconnu, sans préjudice de la centralité de l'intervention publique (Italie, Albanie, Slovaquie).

En Finlande, les prestations sociales peuvent être fournies à la fois par des entités publiques et, sur une base contractuelle, par des entités privées, mais les fonctions impliquant l'exercice de pouvoirs administratifs (comme la prise en charge et le placement d'un enfant et le traitement psychiatrique non volontaire) ne peuvent être exercées que par des entités publiques.

En Suisse, dans le domaine de l'aide sociale et de l'aide d'urgence, outre l'aide fournie par l'État, les personnes dans le besoin peuvent obtenir l'aide d'institutions privées ; dans le domaine de la santé, l'État (en l'occurrence les Cantons) accorde des réductions de primes aux assurés ayant des moyens modestes. Les compagnies d'assurance maladie remboursent aux assurés les coûts des soins, des aides et des transports dans le cadre de l'assurance maladie obligatoire.

Le système d'assurance maladie de la République tchèque repose sur le principe du paiement redistributif obligatoire fondé sur le revenu, sur le principe de l'obligation d'assurance et sur le principe du libre choix de la compagnie d'assurance maladie. Ces sociétés sont des entités indépendantes et distinctes de l'État qui gèrent les fonds d'assurance maladie.



**1.11.** Dans la plupart des Pays, les niveaux de gouvernement territoriaux non étatiques ont des pouvoirs administratifs et réglementaires dans le domaine des droits sociaux (Albanie, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Monténégro, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, Hongrie).

Dans certains Pays, cependant, les niveaux de gouvernement territoriaux non étatiques n'ont pas de pouvoirs administratifs et réglementaires dans ce domaine (Chypre, Irlande et Turquie).

**1.12.** Dans la plupart des Pays où les niveaux de gouvernement territoriaux non étatiques ont des pouvoirs administratifs et réglementaires dans le domaine des droits sociaux, ces derniers peuvent admettre, exclure ou conditionner l'accès aux prestations sociales, mais seulement dans certains secteurs (Italie, Albanie, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Estonie, Finlande, France, Grèce, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Monténégro, Pays-Bas, République tchèque, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède). Dans d'autres Pays (Allemagne, Suisse, Portugal, Hongrie), les niveaux territoriaux de gouvernement non étatiques ont le pouvoir d'admettre, d'exclure ou de conditionner l'accès aux prestations sociales dans tout secteur, sans limitations.

Dans le cas de la Pologne, par contre, les niveaux territoriaux de gouvernement non étatiques n'ont pas le pouvoir d'admettre, d'exclure ou de conditionner l'accès aux prestations sociales.

Les fonctions administratives – y compris celles relatives à la reconnaissance de prestations spécifiques – en Italie et en Albanie sont attribuées selon le principe de subsidiarité verticale. En Suède également, de nombreuses fonctions administratives sont exercées par les gouvernements locaux, qui ont un droit constitutionnel à l'autonomie.

D'une manière générale, les collectivités territoriales locales ont des compétences législatives et administratives en matière de droits sociaux sur la base de la répartition des compétences et ne peuvent intervenir dans les matières réservées à l'État central.

Par exemple, en Italie, à l'exception de certaines matières réservées à l'État (immigration, sécurité sociale), la plupart des matières relatives aux droits sociaux sont attribuées par la Constitution à la législation concurrente de l'État et des Régions. Les Régions disposent donc d'un large pouvoir réglementaire, dans le respect des principes généraux établis par la loi de l'État.



Dans le cas de l'Espagne, les communautés autonomes ont de multiples compétences en matière de droits sociaux, tant au niveau législatif qu'administratif, en fonction de la répartition des compétences.

En Albanie, la plupart des questions relatives aux droits sociaux sont attribuées par la Constitution à l'État, qui peut en outre les déléguer aux gouvernements locaux conformément aux principes généraux établis par la loi de l'État.

En Serbie, les collectivités territoriales locales ont la faculté de reconnaître ou d'exclure ou de conditionner les prestations sociales dans les domaines régis par leurs actes généraux et financés par leur budget.

En Lettonie, les gouvernements locaux peuvent adopter des règlements et des lignes directrices pour réglementer l'octroi de prestations sociales sur leur territoire, dans le respect du cadre général établi par la législation nationale. Il s'agit notamment de fixer les critères d'éligibilité aux prestations sociales, de déterminer le niveau et la durée de l'aide et de contrôler le respect des lois et règlements applicables.

En Grèce, l'État a la compétence d'adopter des actes normatifs en matière de droits sociaux, tandis que les collectivités locales sont les organes de mise en œuvre des politiques sociales.

En France, l'État n'a pas le monopole de l'aide sociale : les départements occupent une place importante dans l'attribution de certaines prestations sociales tandis que les autorités territoriales sont compétentes, dans leurs domaines de compétence définis par le législateur, pour octroyer ou refuser des aides sociales selon les conditions et critères prévus par les dispositions législatives et réglementaires.

**1.13.** Dans la plupart des Pays, les ressortissants extracommunautaires peuvent accéder, dans certains secteurs, à des prestations liées aux droits sociaux (Italie, Albanie, Autriche, Belgique, Chypre, Croatie, Estonie, Grèce, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Monténégro, Pologne, Portugal, République tchèque, Serbie, Slovénie, Suède, Hongrie).

Dans certains Pays, en revanche, les ressortissants extracommunautaires peuvent bénéficier dans tous les secteurs de prestations liées aux droits sociaux (France, Finlande, Allemagne, Pays-Bas, Slovaquie, Espagne, Suisse).

Dans de nombreux Pays, le droit aux soins de santé d'urgence est garanti à tous, y compris aux ressortissants de Pays tiers en séjour irrégulier (Albanie, Belgique, Croatie, Estonie, Finlande, France, Grèce, Italie, Luxembourg, République tchèque, Slovénie, Suède).



En outre, dans de nombreux Pays, les non-ressortissants de l'UE résidant régulièrement ont accès aux soins de santé et aux autres prestations sociales (Albanie, Chypre, Estonie, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Serbie, Slovénie, Suède, Espagne).

En Suisse, le critère est la résidence et/ou le travail, plutôt que la nationalité : les personnes domiciliées et/ou occupées en Suisse sont obligées de s'assurer et ont donc droit aux prestations des assurances sociales.

En Espagne, les étrangers peuvent accéder aux services et aux prestations sociales essentielles quelle que soit leur situation administrative.

Au Luxembourg, les ressortissants de Pays tiers en situation régulière ont pleinement accès aux soins de santé au même titre que les ressortissants luxembourgeois et, d'une manière générale, à tous les droits sociaux.

En Hongrie, les ressortissants extracommunautaires qui travaillent dans le Pays deviennent assurés et ont droit à toutes les prestations prévues par le système de sécurité sociale.

En Allemagne, en principe, les règles du droit social allemand ne font pas de distinction entre les Allemands, les citoyens de l'UE et les ressortissants d'États non membres de l'UE : les prestations sociales sont légèrement réduites pour les étrangers qui demandent le statut de réfugié pendant la procédure de demande.

Les soins de santé en Autriche reposent sur un modèle d'assurance sociale obligatoire basé sur l'emploi, et non sur la résidence ou la nationalité. D'autres prestations sociales, telles que les allocations familiales ou les allocations pour soins aux enfants, peuvent demander à résider en Autriche. Le droit à certaines prestations sociales pour les ressortissants de Pays tiers, telles que l'assistance sociale, peut également être lié à l'existence d'accords de droit international.

## DEUXIEME PARTIE

### PROTECTION JUDICIAIRE DES DROITS SOCIAUX

**2.1.** La compétence pour les litiges relatifs aux droits sociaux appartient exclusivement au Juge administratif du Monténégro, de la République tchèque, de la Serbie, de la Suède et de la Hongrie.

Dans certains Pays, en revanche, la compétence est attribuée pour des matières spécifiques au juge ordinaire (Albanie, Bulgarie, Chypre, Croatie, Estonie, Finlande, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Slovaquie, Espagne, Turquie) et/ou à un autre juge spécial (Chypre, Finlande, Allemagne, Grèce, Luxembourg, Slovénie, Suisse, Espagne, Portugal), tandis que par voie résiduelle générale, elle revient au juge administratif. En Grèce, par exemple, les litiges sur les retraites des fonctionnaires sont tranchés par la Cour des comptes. En Allemagne, cette question relève principalement de la compétence de la Cour sociale fédérale. En Slovénie aussi, il existe des « Cours sociales », dont les décisions sont prises en dernier ressort par la Cour suprême. De même, en Suisse, il existe des tribunaux cantonaux des assurances, contre lesquels il est possible de saisir le Tribunal fédéral.

En Autriche et en Lettonie, la compétence générale du juge administratif s'ajoute à celle de la Cour constitutionnelle, lorsque les questions portent sur la légitimité constitutionnelle d'actes normatifs, y compris en ce qui concerne les droits sociaux prévus par la Constitution.

En Lituanie et en Pologne, la distinction entre la juridiction ordinaire et la juridiction administrative dépend de l'objet du litige : les questions relatives au fond des décisions des administrations publiques relèvent de la juridiction ordinaire, tandis que les questions relatives à la légalité relèvent de la juridiction administrative.

En Belgique, Irlande et Malte, enfin, les litiges en cause sont tranchés par la juridiction ordinaire, en l'absence d'une juridiction administrative spéciale générale. En Belgique, il peut exister des hypothèses, impérativement prévues par la loi, dans lesquelles certains litiges sont attribués à des juridictions administratives.

**2.2.** La répartition juridictionnelle des litiges relatifs aux droits sociaux est très articulée.



Dans presque tous les Pays, la juridiction administrative inclut les litiges relatifs à la prévoyance, à l'éducation, à la santé, à l'assistance sociale, à la protection de la maternité, à la protection du travail et à la formation professionnelle, mais il y a quelques exceptions ou précisions importantes à faire.

En Albanie, en Autriche, en Estonie, en France, en Italie, en Lituanie, en Pologne, la juridiction sur certaines des matières mentionnées n'appartient pas exclusivement au juge administratif, car dans certains cas les mêmes matières relèvent également de la juridiction ordinaire. Le concours de compétences peut dépendre de plusieurs facteurs, tels qu'un choix du législateur, l'existence d'une relation d'emploi public sous-jacente au droit social faisant l'objet du jugement, la position juridique subjective invoquée en justice, la nature des personnes concernées.

Dans de nombreux cas, les litiges relatifs à la protection du travail et à la formation professionnelle, ainsi qu'à la sécurité sociale, relèvent de la compétence du juge du travail, qui peut faire partie de la juridiction ordinaire, ou d'un juge spécial. En particulier, ces litiges, ainsi que ceux en matière de protection de la maternité, relèvent de la juridiction ordinaire du travail en Belgique et aux Pays-Bas, ainsi qu'au Portugal, où ils relèvent toutefois de la juridiction administrative s'il s'agit d'une relation de travail publique ; en Bulgarie et en Croatie également, les litiges en matière de droit du travail relèvent de la juridiction ordinaire, sauf dans le cas des fonctionnaires, où la juridiction est administrative. De même, en Italie, les litiges en matière de sécurité sociale relèvent de la juridiction ordinaire du travail. En Finlande et en Espagne, par contre, les litiges en matière de sécurité sociale sont attribués à une juridiction spéciale, l'Insurance Court. À Chypre également, le juge du travail constitue une juridiction spéciale et statue sur les litiges en matière de protection de la maternité et de la paternité. En Allemagne et au Luxembourg, tous les litiges dans les matières susmentionnées relèvent d'une juridiction spéciale compétente en matière sociale. En Slovénie, la juridiction est partagée entre les juges spéciaux en matière sociale, le juge administratif et le juge ordinaire.

En Slovaquie, les litiges concernant certaines activités professionnelles, essentiellement liées à la sécurité et à la défense, relèvent de la juridiction administrative, tandis que tous les autres litiges relatifs à la protection du travail relèvent de la juridiction ordinaire.

En Belgique et Malte, en revanche, l'absence de juridiction administrative générale détermine que la répartition de la compétence entre le juge ordinaire et les juges spéciaux dépend de dispositions réglementaires spécifiques.



**2.3.** Le juge administratif a compétence sur la légalité des actes administratifs adoptés par l'administration publique ou par d'autres entités publiques en vue d'organiser et de réglementer la prestation de services sociaux dans tous les Pays examinés, sauf en Slovaquie et en Suisse, où ne peuvent faire l'objet d'un recours les mesures d'organisation, mais seulement celles qui prennent des décisions concrètes à l'égard des administrés.

Par ailleurs, à Chypre, en Estonie, aux Pays-Bas et en Suède, le juge administratif ne peut statuer sur la légalité de mesures de réglementation et d'organisation qu'indirectement et dans le cadre d'un litige ayant pour objet principal une mesure relative à une décision individuelle.

En Irlande, le même pouvoir est conféré au juge ordinaire, en l'absence de juridiction administrative.

**2.4.** Dans tous les Pays, la répartition des compétences décrite ci-dessus se reflète dans le pouvoir des tribunaux administratifs de traiter également des actes et/ou procédures administratives pour l'attribution ou la reconnaissance de subventions, d'aides, d'avantages et d'autres services relatifs aux droits sociaux. Ainsi, par exemple, en Belgique, l'ensemble de la matière sociale relève généralement de la compétence du juge ordinaire, alors que le Conseil d'État ne peut connaître que des litiges expressément attribués à sa juridiction. La matière de la sécurité sociale en Espagne relève de la juridiction spéciale des cours sociales ; en Italie, elle relève de la juridiction ordinaire du travail.

En Irlande, comme on l'a dit, c'est le juge ordinaire qui s'occupe de la matière, en l'absence de juridiction administrative.

**2.5.** Dans certains systèmes, le juge administratif ne peut vérifier que la régularité des procédures et, le cas échéant, les annuler, mais il ne peut prendre des décisions qui remplacent celles qui ont été annulées (Chypre, Luxembourg, République tchèque). De même, en Irlande, la juridiction compétente pour examiner la légalité de procédures et de mesures administratives ne peut que vérifier la légalité de ces procédures et mesures, et non le fond. En République tchèque, la juridiction administrative peut également ordonner à l'administration d'adopter une nouvelle mesure en posant des principes qui la privent de tout pouvoir discrétionnaire. Au Luxembourg, en revanche, le juge administratif peut statuer

sur le fond dans certaines hypothèses spécifiques prévues par la loi, par exemple en matière de sécurité sociale.

Dans d'autres systèmes, en revanche, le juge administratif peut également vérifier si la personne a droit au bénéfice qui lui a été injustement refusé, en prenant une décision qui remplace également celle de l'administration contestée et jugée illégale (Autriche, France, Lettonie, Lituanie, Monténégro, Portugal, Slovaquie, Espagne, Suède, Turquie). Cela est également possible en Bulgarie, sauf dans les cas où la mesure qui a illégalement refusé la prestation a été annulée pour incompétence, auquel cas l'administration compétente recevra l'ordre d'agir, ou s'il existe d'autres raisons pour lesquelles la Cour n'est pas en mesure de décider, auquel cas elle ordonnera à l'administration de décider, y compris en donnant des instructions contraignantes.

Dans de nombreux cas, le juge administratif ne peut statuer sur le fond que si l'acte annulé n'est pas le résultat d'un choix discrétionnaire de l'administration (Albanie, Croatie, Estonie, Finlande, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Pologne, Serbie, Slovénie) ; en effet, si l'administration peut exercer un pouvoir discrétionnaire, même après l'annulation de la décision attaquée, le juge ne peut qu'ordonner la prise d'une nouvelle décision.

En Belgique, l'étendue des pouvoirs du juge dépend de l'objet du jugement : s'il s'agit d'un droit subjectif, il peut statuer sur le fond ; s'il est le juge de l'excès de pouvoir, il ne peut qu'annuler l'acte.

En Suisse, le juge administratif peut avoir tendance à entrer dans le fond des questions faisant l'objet des mesures soumises à son examen, même si les limites de son pouvoir sont fixées au niveau cantonal et non fédéral, de sorte qu'il existe des différences dans leur ampleur.

Enfin, en Hongrie, l'étendue des pouvoirs du juge administratif en matière de droits sociaux dépend des disciplines sectorielles.

**2.6.** Les types de recours que le juge administratif peut adopter pour la protection des droits sociaux sont l'annulation des mesures de l'administration et la condamnation.

Les mesures annulables sont à la fois de nature organisationnelle et de reconnaissance concrète des avantages. La juridiction peut ordonner à l'administration de verser une indemnisation sous une forme spécifique, c'est-à-dire de fournir à un individu les avantages qui lui ont été illégalement refusés, ou sous une forme équivalente.



Plusieurs Pays considérés ont adopté des solutions différentes par rapport aux pouvoirs que chacun d'eux reconnaît concrètement au juge administratif.

En Belgique et en Pologne, le juge administratif dispose de tous les pouvoirs susmentionnés, à l'exception de la condamnation à l'indemnisation sous une forme spécifique. À Chypre, en République tchèque et en Slovaquie, le juge administratif a le pouvoir d'annuler les décisions de l'administration publique jugées illégales, tandis que les dommages-intérêts qui pourraient en découler ne peuvent être réclamés qu'au juge ordinaire. En Suède, où le juge administratif peut également examiner le bien-fondé des décisions de l'administration publique et exercer lui-même des choix discrétionnaires et ordonner le versement d'une prestation illégalement refusée, la même juridiction ne peut toutefois pas ordonner à l'administration publique de verser une compensation sous la forme de dommages et intérêts, qui ne peuvent être réclamés qu'auprès des juridictions civiles.

En Bulgarie, le juge administratif peut annuler des mesures et condamner l'administration à réparer les dommages causés par un acte déclaré illégitime. De même, la juridiction compétente en Irlande ne peut qu'annuler la décision administrative illégale et, le cas échéant, condamner l'administration publique à une indemnisation équivalente. Le juge administratif dispose de pouvoirs similaires en Autriche, en Croatie, en Estonie, en Finlande et en Italie, où il peut également ordonner à l'administration de prendre des mesures spécifiques. La condamnation sous une forme spécifique, dans les Pays où cela est possible, est autorisée dans les limites illustrées ci-dessus des pouvoirs reconnus à la juridiction administrative en ce qui concerne l'exercice de l'activité discrétionnaire de l'administration publique. Ainsi, dans certains Pays, elle est toujours autorisée (Autriche, Croatie, Estonie, Grèce, Lituanie, Portugal, Slovénie, Espagne, Suède, Turquie), alors que dans d'autres, elle n'est possible que lorsqu'il n'y a plus de marge d'appréciation (Albanie, Finlande, Italie, Lettonie, Pays-Bas, Serbie) ou lorsqu'elle est expressément prévue par la loi (Luxembourg, Hongrie).

En France, le juge administratif dans les litiges relatifs aux droits sociaux dispose de tous pouvoirs nécessaires, y compris, outre tous ceux mentionnés ci-dessus, le pouvoir de condamner l'administration au paiement de pénalités.

En Italie, il existe également une forme d'*action collective* pour l'efficacité de l'administration publique, par laquelle peuvent être contestées la violation du délai dans lequel les procédures doivent être conclues,



l'absence de mesures obligatoires et l'absence de niveaux adéquats de prestations, y compris dans le domaine des droits sociaux.

**2.7.** Dans certains Pays, on a prévu des procédures accélérées ou simplifiées, ou pour certains cas spéciaux, en matière de protection des droits sociaux (Autriche, Bulgarie, Grèce, France, Lituanie, Luxembourg, Espagne, Portugal, Turquie). Par exemple, en Grèce, en matière de retraite, le particulier peut d'abord s'adresser à un comité spécial institué auprès de l'administration, et ensuite seulement au juge administratif ; en outre, les particuliers peuvent agir dans ces matières sans l'assistance d'un avocat. Au Luxembourg, pour certaines matières, la procédure de première instance est soumise à des délais abrégés. En Espagne, tous les litiges relevant de la compétence des Cours sociales sont soumis à une démarche accélérée et simplifiée, et une procédure simplifiée est également prévue devant le juge administratif pour certaines matières. En Pologne, il n'y a pas de procédures simplifiées ou accélérées en termes généraux, mais elles peuvent être prévues dans des réglementations sectorielles.

En Albanie, en Croatie et en Italie, à l'exception des questions de sécurité sociale, qui relèvent de la juridiction ordinaire et sont soumises au rite du travail, qui est simplifié et accéléré, il n'existe pas de procédures accélérées ou simplifiées. De même, en Slovénie, les questions relevant de la compétence des Cours sociales sont soumises à une démarche simplifiée et accélérée, alors qu'aucune procédure simplifiée en matière sociale n'est prévue pour le jugement devant le juge administratif. À Chypre également, seuls les litiges relatifs au droit du travail qui relèvent de la compétence spéciale de l'Industrial Dispute Tribunal font l'objet d'une procédure accélérée.

Par contre, il n'existe pas de procédures accélérées ou simplifiées spécifiques pour la protection des droits sociaux en Belgique, en Estonie, en Allemagne, en Irlande, en Lettonie, au Monténégro, aux Pays-Bas, en République tchèque, en Slovaquie, en Serbie et en Suède. En Finlande, aucune procédure accélérée ou simplifiée n'est prévue, mais il est obligatoire de demander un réexamen de la décision avant de pouvoir la contester devant le juge.

Des mesures de précaution spécifiques relatives aux droits sociaux sont prévues en Hongrie.

En Suisse, il n'existe pas de procédures simplifiées, ni au niveau cantonal, ni au niveau fédéral. Il est toutefois prévu, en termes généraux, que la procédure devant les tribunaux cantonaux des assurances se déroule de manière simple et rapide.



À Malte, lorsqu'il est allégué que la violation d'un droit social est également une violation d'un droit de l'homme fondamental (reconnu par la Constitution ou par les dispositions de fond de la Convention européenne des droits de l'homme ou de l'un de ses protocoles, ou reconnu par les deux), le demandeur doit déposer une requête devant le tribunal civil de première instance et a ensuite le droit de faire appel devant la Cour constitutionnelle.

**2.8.** Dans presque tous les Pays considérés, des modalités de *règlement extrajudiciaire des litiges (ADR)* sont prévues, souvent de manière générale et non spécifique au domaine des droits sociaux.

Aucune autre procédure de règlement des différends dans le domaine des droits sociaux n'est prévue en Albanie, en Belgique, en Bulgarie, en Croatie, en Finlande, en Irlande, en Slovénie, en Suède et en Turquie. La médiation, dans les législations qui la prévoient, peut être une faculté (Estonie, Allemagne, Lettonie, Luxembourg, Pologne, Serbie, Espagne, Hongrie) ou un passage obligatoire avant de pouvoir saisir la juridiction compétente. La médiation obligatoire peut être prévue dans tous les cas (Chypre) ou uniquement pour certaines matières (France, Italie, Lituanie et Malte).

Dans certains Pays, la médiation n'est possible que lorsque la question litigieuse relève de la juridiction ordinaire (Chypre, Estonie, Grèce, Italie, République tchèque).

En France, une procédure de médiation est généralement prévue, qui peut être engagée spontanément par les parties ou sur ordre du juge ; la médiation préventive est alors obligatoire dans certaines matières, y compris certaines controverses ayant pour objet des droits sociaux.

En Italie, des procédures de règlement extrajudiciaire des litiges sont prévues dans certaines matières et ne sont obligatoires que dans le cadre de la juridiction ordinaire ; toutefois, aucune d'entre elles n'est directement liée aux droits sociaux.

Aux Pays-Bas, la médiation volontaire, également dans les relations entre les particuliers et l'administration publique, a été introduite dans la pratique, en l'absence de disposition législative. Même en Suisse, les procédures alternatives de règlement des litiges de droit public ne sont ni interdites ni expressément autorisées de manière générale, mais il existe certaines matières pour lesquelles les litiges peuvent être soumis à un tribunal arbitral cantonal.



**2.9.** À quelques exceptions près (Autriche, Belgique, Estonie, France, Pays-Bas, Portugal), tous les systèmes juridiques analysés identifient la limitation des ressources économiques comme l'un des principaux problèmes rencontrés par le juge administratif pour assurer une protection effective des droits sociaux, qui impose une activité d'équilibrage délicate, et limite parfois la marge d'action permise au juge. La pénurie de ressources, qui entraîne une baisse du niveau de qualité et de la diffusion des prestations, s'accompagne parfois d'une méconnaissance par les individus de leurs droits sociaux (Albanie, Croatie, Grèce, Slovaquie, Suède et Turquie), due également à la complexité des procédures administratives parfois nécessaires pour obtenir les prestations (République tchèque).

D'autres problèmes fréquemment rencontrés sont liés à l'activité de l'administration publique nécessaire pour garantir les droits sociaux. Ainsi, dans certains cas, il y a abus du pouvoir discrétionnaire, ce qui conduit à l'adoption de décisions illégitimes et nécessite l'intervention du juge, dans la mesure où il peut contrôler le pouvoir discrétionnaire (Bulgarie, Irlande, Slovaquie, Slovénie). Dans d'autres cas, il existe des formes de résistance à l'exécution des décisions du juge (Albanie, Croatie, Italie, Monténégro, Pologne, Slovaquie, Serbie, Suède, Turquie).

Un autre problème réside dans l'inadéquation du cadre réglementaire, sujet à de fréquents changements, et des critères de reconnaissance des prestations sociales (Estonie, Pays-Bas, Slovaquie, Suède et Hongrie).

## TROISIEME PARTIE

### CAS PRATIQUES

**3.1.** Par la première question de la troisième partie, il a été demandé d'illustrer un cas qui s'est produit dans son système juridique, dans lequel le juge administratif avait jugé illégitime un acte ou une mesure portant atteinte aux droits sociaux parce qu'il impliquait une violation du « noyau essentiel » de ces droits sociaux qui ne peuvent être limités pour aucun motif.

Par exemple, en Autriche, une disposition de la loi sur l'égalisation des ménages (Familienlastenausgleichsgesetz - FLAG), qui n'accordait pas d'allocations familiales si un enfant était déjà marié, a été jugée contraire au principe d'égalité consacré par l'article 7 de la Constitution<sup>2</sup>.

En Belgique, le juge ordinaire chargé de ce type de litige a estimé qu'il était contraire au principe de la dignité humaine de couper complètement l'approvisionnement en eau d'un citoyen qui était très en retard dans le paiement de ses factures.

En Bulgarie, la juridiction saisie a estimé que le refus de l'autorité administrative d'accorder à une femme, mère célibataire, l'allocation familiale prévue pour les ménages dans lesquelles un seul parent est en vie constituait une violation de l'interdiction de discrimination, celle-ci n'ayant pas démontré qu'elle n'était pas mariée et n'ayant pas démontré que ses enfants avaient été reconnus par leur père ou que celui-ci était décédé.

En Suisse, un tribunal fédéral a estimé qu'il était contraire au droit fondamental à l'aide en cas de besoin (article 12 de la Constitution suisse) de supprimer les prestations sociales à une personne qui avait refusé de participer à un programme d'emploi non rémunéré.<sup>3</sup>

La Cour suprême de Chypre a jugé que toute forme d'inégalité de traitement directe ou indirecte entre hommes et femmes en matière de salaires, de position professionnelle, viole le droit constitutionnel à l'égalité (art. 28 Cst.). La Cour affirme que l'interdiction des différences de rémunération directes ou indirectes fondées sur le sexe est protégée par la Constitution en termes absolus.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Judgement of 18 March 1980, G 35/79, only available in German:

[https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFT\\_10199682\\_79G00035\\_00/JFT\\_10199682\\_79G00035\\_00.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFT_10199682_79G00035_00/JFT_10199682_79G00035_00.pdf)

<sup>3</sup> Arrêt du Tribunal fédéral publié aux ATF 142 I 1 consid. 7.

<sup>4</sup> *Melpo Gregorion v. Municipality of Nicosia (no.1)* (1991) 4 C.L.R., 3005



Dans un jugement récent, la section de révision constitutionnelle de la Cour suprême estonienne a jugé que le droit de recevoir une assistance de l'État en cas de besoin ne pouvait être considéré comme violé tant que l'État offrait des moyens de subsistance minimaux. En l'espèce, il n'y avait eu aucune violation du droit puisque le besoin d'assistance du requérant avait été dûment satisfait par le système de sécurité sociale<sup>5</sup>.

La Cour administrative suprême de la République tchèque a estimé que la décision du ministère de la Santé, lors de la pandémie de Covid-19, de fermer les écoles à domicile portait atteinte au noyau essentiel du droit à l'éducation<sup>6</sup>.

La Cour administrative suprême de Finlande a estimé que le droit à l'éducation comprenait également le service de transport gratuit domicile-école et que ce service devait également être offert à un enfant handicapé qui, à la suite d'une décision de la directrice, devait être ramené à la maison en milieu de journée scolaire.<sup>7</sup>

Le Conseil d'État hellénique, dans un certain nombre d'arrêts, a jugé inconstitutionnelle la réduction insuffisamment justifiée des pensions par le législateur, déclarant qu'il s'agissait d'une attaque contre le noyau dur des droits à la pension.<sup>8</sup>

En Hongrie, la Cour suprême a annulé la décision de l'autorité administrative de rejeter la demande de pension de veuve présentée par une veuve qui avait divorcé de son mari mais avait continué à vivre avec lui en tant que partenaire civile, uniquement parce que leur cohabitation avait été interrompue au cours de la dernière année. En effet, l'état de santé de l'homme n'avait pas permis à la femme de s'occuper de lui et il a été assisté par leur fils.<sup>9</sup>

En Lettonie, la Cour administrative suprême a saisi la Cour constitutionnelle afin de vérifier que le montant minimum de la pension de l'État est conforme à l'article 109 de la Constitution, qui prévoit que chacun a droit à l'aide sociale à un âge avancé. Il a été constaté que ce montant ne garantissait pas non plus la satisfaction des besoins primaires de la personne ; par conséquent, l'inconstitutionnalité de la

---

<sup>5</sup> Judgment of the Constitutional Review Chamber of the Supreme Court of Estonia, 05.05.2020, no. 5-20-1/15.

<sup>6</sup> judgement of the Supreme Administrative Court of 18 August 2021, No. 1 Ao 3/2021-52.

<sup>7</sup> Case KHO 2019:7 (ECLI:FI:KHO:2019:7).

<sup>8</sup> Ass. 2287-2290/2015.

<sup>9</sup> Kfv.VII.37.764/2019.



législation de référence portant concrètement atteinte au droit à la dignité humaine était déclarée. En Turquie aussi, un cas signalé concerne la sécurité sociale.

La Cour administrative suprême de Roumanie a estimé que l'impossibilité de contester la décision d'une commission médicale de déterminer l'aptitude au travail en vue d'obtenir la reconnaissance d'une pension d'invalidité violait les droits de la personne<sup>10</sup>.

Toujours dans le domaine des pensions, la Cour administrative suprême du Portugal a estimé que l'acte qui ordonnait la compensation des dettes de cotisations de sécurité sociale avec la valeur totale de la pension du demandeur violait le droit fondamental à la sécurité sociale.

La Cour suprême irlandaise a jugé contraire à la Constitution une disposition contenue dans la loi sur les réfugiés (1996) qui limitait le droit au travail des demandeurs d'asile, dans la période précédant la détermination définitive de la demande d'asile<sup>11</sup>. La Cour a considéré que le droit au travail implique une liberté de chercher du travail qui ne peut être limitée sans justification substantielle.

Le tribunal lituanien a estimé que le fait de ne pas accorder de prestations de protection de la maternité à une femme soldat volontaire enceinte au motif qu'elle n'avait pas acquis 12 mois d'assurance sociale pour la maladie et la maternité en raison de son service militaire volontaire en Afghanistan violait les dispositions relatives à la protection de la maternité.<sup>12</sup>

La Cour de Luxembourg a autorisé la réalisation de certains travaux dans une zone protégée, nécessaires pour adapter l'immeuble aux besoins du propriétaire handicapé. La Cour, rappelant l'art. 11 de la Constitution, a conclu que les droits relatifs au principe fondamental de protection de la dignité humaine comprennent notamment l'enracinement de l'être humain dans son territoire et dans son contexte familial. Il s'agit notamment du droit pour une personne qui vit depuis longtemps et de manière durable dans son logement de pouvoir le transformer de manière à le rendre compatible avec son handicap.<sup>13</sup>

Aux Pays-Bas, la Cour d'appel néerlandaise, considérant les conditions inhumaines dans lesquelles les demandeurs d'asile ayant épuisé tous les recours légaux devaient vivre, a jugé que la municipalité devait leur fournir un hébergement de nuit et des repas, se référant également à la Charte sociale européenne.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Administrative Chamber of the Supreme Court (ACSC), decision no. 113, dated 22.07.2021).

<sup>11</sup> *N.H.V v. Minister for Justice and Equality and Ors* [2017] IESC 35, [2018] 1 I.R. 246

<sup>12</sup> A-2563-502/2015

<sup>13</sup> Cour adm., 9 janvier 2020, n° 43470C du rôle et Cour adm., 26 mars 2020, n° 43470CA du rôle.

<sup>14</sup> ECLI:NL:CRVB:2014:4178.



Un tribunal administratif régional polonais a jugé illégale la décision de l'autorité administrative de refuser à un ménage l'allocation familiale, pour l'éducation du premier enfant, uniquement parce que le revenu du ménage dépassait de moins de deux euros le plafond prévu au niveau législatif. Le refus était en contradiction avec l'objectif de la loi ainsi qu'avec les principes de justice sociale poursuivis par le système juridique.<sup>15</sup>

Toujours en matière d'allocations familiales, un tribunal de Serbie a estimé que les parents avaient droit aux allocations familiales même si l'enfant mineur pour des raisons scolaires vivait dans un lieu différent de la résidence du ménage.

En Suède, une administration locale a décidé de ne pas accorder d'aide sociale à un immigrant clandestin parce qu'il n'avait pas aidé les autorités à enquêter sur son identité et sa citoyenneté. Cette décision a été jugée illégitime et l'homme a reçu une aide de base (HFD 2014, réf. 37).

**3.2.** La deuxième question portait sur un cas concret dans lequel une prestation ou un service relatif aux droits sociaux, reconnu par la loi en faveur des citoyens de son Pays, a été considéré par le tribunal comme s'étendant également aux étrangers (ressortissants de l'UE et non-UE), ou dans lequel le tribunal a jugé déraisonnable ou non proportionnée la condition d'« ancrage territorial » exigée des étrangers.

En Autriche, la Cour constitutionnelle a étendu le principe général d'égalité aux étrangers sur la base de l'art. I de la Constitution fédérale sur l'élimination de la discrimination raciale. Cette disposition interdit l'inégalité de traitement entre les étrangers sans raison objective et la discrimination fondée sur la seule nationalité, mais la Cour constitutionnelle a encore reconnu que l'inégalité de traitement d'un étranger n'est admissible que si elle n'est pas disproportionnée et justifiée par un motif fondé.

En Belgique, la Cour constitutionnelle a jugé discriminatoire une loi qui excluait du droit à l'assistance sociale les étrangers ayant un droit légal de séjour parce que l'assistance médicale urgente n'est accordée qu'aux personnes qui n'ont pas d'autres revenus ou assurances et à l'égard desquelles le caractère urgent des soins médicaux nécessaires est établi. La privation de cette assistance, par une mesure générale et a priori visant une catégorie d'étrangers abstraitement définie, ne peut être justifiée par le souci de limiter les abus en matière sociale.

---

<sup>15</sup> Judgment of the Voivodship (Regional) Administrative Court in Gdańsk of 7 February 2019 (Case No.III SA/Gd 889/16)



À Chypre, la jurisprudence a affirmé qu'il existe un droit à l'éducation pour chaque personne. Ce droit est protégé par un ensemble d'instruments juridiques et peut être exercé non seulement par les ressortissants de l'État membre ou d'un État membre de l'UE, mais également par les réfugiés reconnus, les demandeurs d'asile et même les immigrants en situation irrégulière en provenance de Pays tiers.

En Estonie, la Cour suprême a jugé que si l'expulsion est impossible, il est indispensable, pour le respect du principe de la dignité humaine, que les droits établis par la loi sociale soient reconnus à l'étranger en situation irrégulière.

En France, le Conseil constitutionnel a jugé que la différence de traitement, aux fins de l'obtention du revenu de solidarité active, entre les étrangers résidant légalement en Guyane française et ceux résidant légalement dans les autres parties du territoire de la République, à l'exception de Mayotte, était contraire au principe d'égalité.

En Grèce, en ce qui concerne la jouissance des prestations sociales et familiales, le Conseil d'État a déclaré que l'allocation pour troisième enfant doit être accordée au conjoint d'un citoyen de l'UE résidant légalement en vertu du principe de l'égalité de traitement des travailleurs citoyens de l'UE en libre circulation.

En Lettonie, la Cour administrative suprême a jugé que le fait de refuser le droit à l'allocation de foyer au titulaire d'un permis de séjour temporaire en tant que personne qui, après avoir atteint l'âge de la majorité, poursuit ses études dans le Pays, au motif que la condition de résidence permanente n'est pas remplie, ne garantirait pas la justice sociale et serait contraire au principe d'un État socialement responsable.

Au Luxembourg, dans plusieurs cas, les tribunaux administratifs ont annulé des décisions de refus d'aide financière à l'enseignement supérieur au motif que, initialement, la loi ne prévoyait cette aide que pour les étudiants résidents (quelle que soit leur nationalité). Pour se conformer au droit de l'Union européenne, la loi a dû étendre (sous certaines conditions) l'octroi de ces aides à des étudiants non résidents, mais qui sont des enfants de travailleurs frontaliers actifs au Luxembourg.

Aux Pays-Bas, le choix d'exclure des bourses d'études pour étudiants (pour étudier à l'étranger) un ressortissant néerlandais résidant en Belgique a été censuré par la CJEU. En effet, la condition de résidence ne prenait pas en compte d'autres facteurs, tels que la nationalité de l'étudiant, son lieu de scolarisation, sa famille, ses compétences linguistiques ou l'existence d'autres liens sociaux et économiques.



En Pologne, le tribunal a reconnu l'illégalité du refus de l'aide à l'éducation à une citoyenne indienne ayant le statut de résident de longue durée dans l'UE, car les étrangers ayant ce statut sont légalement autorisés à travailler sur le territoire de la République de Pologne et peuvent donc recevoir l'aide à l'éducation de la même manière que les étrangers munis d'une carte de séjour portant la mention « accès au marché du travail ».

En Espagne, la Cour constitutionnelle, après avoir constaté que les étrangers sont titulaires du droit à une protection juridictionnelle adéquate dans les mêmes conditions que les Espagnols, a déclaré inconstitutionnelle la règle de l'assistance juridique gratuite, qui prévoyait une limitation du droit pour les étrangers non-résidents dans le Pays.

En Serbie, la Cour a annulé la décision de l'autorité administrative qui avait rejeté la demande de sécurité sociale matérielle d'un demandeur étranger au motif qu'il n'était pas citoyen de la République de Serbie, car les conditions légales pour exercer ce droit sont la résidence et non la citoyenneté.

En Suisse, le Tribunal fédéral a reconnu que le droit à une éducation de base adéquate et gratuite, consacré par l'art. 19 de la Constitution suisse, est indépendant de la nationalité ou du statut de résident. Selon le Tribunal fédéral, même pour les enfants qui entrent tardivement dans le système scolaire, l'objectif doit être d'offrir une éducation inclusive, car il n'est pas compatible avec la Constitution fédérale d'offrir une éducation séparée ou inférieure aux enfants étrangers.

**3.3.** Les juges administratifs dans la plupart des Pays considérés, et dans les limites de la juridiction illustrée ci-dessus, ont statué sur des affaires dans lesquelles ils étaient tenus de reconnaître directement au justiciable une aide, un avantage ou une prestation que l'administration publique lui avait illégalement refusé.

Ces décisions entrent fréquemment dans le champ d'application des affaires (Autriche, France, Espagne, Suède), alors qu'elles sont dans certains cas de simples constatations de l'illégalité de la mesure de l'administration (Belgique, Chypre, Slovaquie).

Par exemple, il y a des cas où le juge administratif a recalculé le montant de la pension, calculé à tort (Lettonie), reconnu le droit à des cotisations pour un handicap temporaire (Albanie) ou calculé la part à reverser à l'administration publique d'une cotisation qui avait été précédemment versée en faveur d'un particulier (Pays-Bas). Dans d'autres cas, le juge administratif a vérifié la relation entre différentes



prestations, en constatant leur cumul (Estonie, en ce qui concerne les prestations fournies en cas de maladie et celles fournies en tant que complément de revenu pendant la pandémie de Covid-19) ou en permettant au bénéficiaire de choisir entre deux prestations non cumulatives (Pologne).

Le juge administratif est également intervenu non pas directement en faveur des bénéficiaires, mais des personnes appelées à verser les prestations sociales (comme en Belgique, où le droit d'un ordre des avocats a été reconnu au remboursement de frais engagés pour le fonctionnement du service d'aide judiciaire qui n'avaient pas été reconnus par l'administration).

L'un des domaines dans lesquels les conflits sont fréquents est celui de la santé. Dans ce domaine, les tribunaux administratifs ont vérifié le droit des patients à être remboursés pour des traitements de santé effectués dans des établissements privés (Finlande, Grèce) ou pour traiter des maladies résultant du travail (Portugal), ont réglé des litiges entre les établissements fournissant des services de santé et l'appareil public finançant le système de santé (Bulgarie), et ont déterminé le pourcentage d'invalidité d'une personne (Hongrie).

Dans ces décisions, les juridictions administratives ont parfois adopté des interprétations extensives de la loi afin d'adapter son application à la logique poursuivie par le législateur (Croatie, Suisse). En Croatie, par exemple, la possibilité d'obtenir les prestations liées au statut de soignant a également été étendue aux enfants, bien que la loi ne la limite qu'aux parents et au conjoint. Au contraire, il y a également eu des décisions annulant des décisions administratives qui avaient refusé certaines prestations en appliquant la loi de manière extensive. En Serbie, par exemple, une décision de l'administration publique qui avait refusé le droit de recevoir des allocations familiales au motif que le demandeur avait la disponibilité d'un bien immobilier, bien qu'il n'en soit pas propriétaire, a été annulée. En effet, la loi serbe n'exclut l'accès à l'avantage en question que si le demandeur est propriétaire d'immeubles supplémentaires par rapport à celui nécessaire à la vie du ménage.

En Suède (HFD 2020 réf. 62, pour ne citer qu'un exemple), l'autorité chargée de l'immigration a refusé à un étranger une certaine prestation sociale parce qu'il avait obtenu un permis de séjour permanent. Dans les trois cas, la décision a été jugée illégale et les tribunaux ont accordé à l'individu la prestation en question.





Italian Presidency of ACA-Europe 2021-2023  
Présidence italienne de l'ACA-Europe 2021-2023  
Presidenza italiana dell' ACA-Europe 2021-2023



En ce qui concerne les droits sociaux, des décisions ont également été rendues lorsque l'intérêt pour la décision avait disparu, mais le juge a estimé que la question était particulièrement importante et qu'il convenait donc d'affirmer un principe en termes généraux (Irlande).



Cofinancé par  
l'Union européenne