

Monsieur Patrick FRYDMAN
Président
Cour administrative d'appel de Paris
68, rue François Miron
75004 PARIS

Paris, le **27 MARS 2010**

V/Réf : N°18PA00487

A rappeler dans toute correspondance :

N/Réf : 16-009926 / DFDE/EB

Interlocuteur : Elsa ALASSEUR
Téléphone : 01.53.29.43.68
Courriel : elsa.alasseur@defenseurdesdroits.fr



Transmis via télérecours

Objet : Notification de décision

Monsieur le Président,

Le Défenseur des droits a été saisi par le Groupe d'information et de soutien des immigrés (Gisti) d'une réclamation relative à la décision du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) d'exclure les personnes relevant de l'aide médicale d'Etat du champ des bénéficiaires de la réduction tarifaire prévue par l'article L.1113-1 du code des transports.

Après instruction, je vous informe que j'ai décidé, conformément à l'article 33 de la loi organique du 29 mars 2011, de porter des observations devant votre juridiction.

Je vous remercie de bien vouloir trouver copie ci-jointe de la décision n° 2018-108 correspondante.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.

Jacques TOUBON

Paris, le 27 MARS 2018

Décision du Défenseur des droits n° 2018-108

Le Défenseur des droits,

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

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

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

Vu le code des transports, notamment l'article L.1113-1 ;

Saisi par le Groupe d'information et de soutien des immigrés (Gisti) d'une réclamation relative à la décision du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) d'exclure les personnes relevant de l'aide médicale d'Etat (AME) du champ des bénéficiaires de la réduction tarifaire prévue par l'article L.1113-1 du code des transports ;

Décide de présenter les observations suivantes devant la cour administrative d'appel de Paris.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

Observations devant la cour administrative d'appel de Paris dans le cadre de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Le Défenseur des droits a été saisi par le Groupe d'information et de soutien des immigrés (Gisti) d'une réclamation relative à la décision du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) d'exclure les personnes relevant de l'aide médicale d'Etat (AME) du champ des bénéficiaires de la réduction tarifaire prévue par l'article L.1113-1 du code des transports.

1. Rappel des faits et de la procédure

Depuis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite « loi SRU », les autorités organisatrices de transport (AOT) sont tenues d'offrir une réduction tarifaire d'au moins 50 % au bénéfice des voyageurs les plus démunis.

Les modalités de cette réduction tarifaire sont prévues à l'article 123 de la loi précitée – désormais codifié à l'article L.1113-1 du code des transports – aux termes duquel :

« Dans l'aire de compétence des autorités organisatrices de transports urbains, les personnes dont les ressources sont égales ou inférieures au plafond fixé en application de l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale, bénéficient d'une réduction tarifaire d'au moins 50 % sur leurs titres de transport ou d'une aide équivalente. La réduction s'applique quel que soit le lieu de résidence de l'usager. »

Pour mettre en œuvre ces dispositions, le STIF – autorité organisatrice des transports en Ile-de-France – a, par délibération n° 7333 du 7 décembre 2001, créé une carte de réduction permettant à ses détenteurs d'acheter différents titres de transport à demi-tarif.

L'article 3 de cette délibération prévoyait ainsi que « le bénéfice de la carte est réservé aux personnes titulaires d'une attestation annuelle établie par les caisses des organismes d'assurance maladie ou organismes mutualistes ou d'un certificat attestant de ressources égales ou inférieures au plafond fixé en application de l'article L.861-1 du code de la sécurité sociale par un organisme compétent ».

Par décision du 6 février 2004 (req. n° 255111), le Conseil d'Etat a partiellement annulé cette délibération en ce qu'elle refusait d'appliquer la réduction tarifaire au coupon mensuel de la carte orange. Tirant les conséquences de cette décision, le STIF a, par délibération n° 7990 du 18 juin 2004, élargi les réductions tarifaires offertes par la Carte Solidarité Transport aux abonnements hebdomadaires et mensuels.

Par la suite, le STIF, avec le soutien financier de la région Ile-de-France, a décidé de porter la réduction tarifaire à plus de 50 %, ainsi que le rend possible l'article L.1113-1 du code des transports.

Aussi, depuis le 1^{er} octobre 2006, la réduction sur les abonnements pour les personnes démunies est passée de 50 à 75%.

Par ailleurs, l'accès à la tarification Solidarité Transport est ouvert aux bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) ainsi qu'aux bénéficiaires franciliens de l'allocation parent isolé (API).

Pour financer ce dispositif, la région Ile-de-France et le STIF ont conclu une convention fixant notamment le montant de la contribution régionale destinée à financer les 25% de réduction tarifaire supplémentaire.

Or, par délibération n° CR 03-16 du 21 janvier 2016, le conseil régional d'Ile-de-France a décidé de « *retirer de la contribution financière apportée par la Région dans le cadre de l'action régionale d'aide au financement des déplacements des personnes les plus modestes en Ile-de-France, la part correspondant aux 25% de réduction supplémentaire apportée au-delà des 50% de réduction financée par le STIF, pour les bénéficiaires de l'AME* ». En conséquence, il autorisait sa présidente à signer un avenant à la convention liant la région au STIF.

Prenant acte de cette décision, le STIF a, par délibération n° 2016/024 du 17 février 2016, décidé que serait « *ajoutée à la fin de l'article 3 de la délibération n° 7333 du 7 décembre 2001 relative à la création d'une carte de réduction (carte de solidarité transport) destinée à la mise en œuvre de l'article 123 de la loi solidarité et renouvellement urbains en Ile-de-France la mention "à l'exclusion des attestations ou certificats justifiant du bénéfice de l'aide médical d'Etat (AME)"* ».

Dans la mesure où l'AME est réservée aux étrangers en situation irrégulière, il résulte de ces deux délibérations que :

- d'une part, le conseil régional a décidé ne plus participer au financement des 25 % de réduction supplémentaires octroyés par le STIF lorsque cette réduction – facultative – bénéficie aux étrangers dépourvus de titres de séjour ;
- d'autre part, le STIF a concomitamment prévu de ne plus accorder à ces mêmes étrangers la réduction initiale de 50 %, réduction imposée par le législateur.

Estimant que ces décisions étaient illégales, le Groupe d'information et de soutien des immigrés (Gisti) a saisi le tribunal administratif de Paris d'un recours tendant à l'annulation de la délibération n° 2016/024 du STIF ainsi que, par voie de conséquence, de l'avenant à la convention relative à la participation de la région Ile-de-France au financement de l'aide au déplacement des personnes aux situations financières les plus modestes en Ile-de-France.

Par décision n° 2017-284 du 5 décembre 2017, le Défenseur des droits a présenté des observations devant la juridiction saisie.

Par jugement du 25 janvier 2018, le tribunal administratif de Paris a annulé la délibération litigieuse, considérant que « *les dispositions de l'article L. 1113-1 du code des transports ne subordonnent le bénéfice de la réduction tarifaire dans les transports qu'à la seule condition de disposer de ressources égales ou inférieures au plafond prévu par l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale ; qu'elles ne posent pas de conditions supplémentaires selon lesquelles le bénéfice de cette réduction tarifaire serait, en ce qui concerne les ressortissants étrangers, réservé aux personnes en situation régulière bénéficiant de la couverture maladie universelle complémentaire* ».

Par deux requêtes en date du 9 février 2018, le STIF a fait appel devant la cour administrative d'appel de Paris et sollicité, d'une part, l'annulation du jugement précité et, d'autre part, un sursis à exécuter ledit jugement.

2. Enquête du Défenseur des droits dans le cadre de la première instance

Par courriers du 7 juillet 2017, le Défenseur des droits a adressé à la présidente du conseil régional ainsi qu'au directeur général du STIF une note récapitulant les éléments qui pourraient le conduire à conclure à l'existence d'une défaillance du service public contraire à la loi et susceptible d'emporter des effets discriminatoires à raison de la nationalité.

En réponse, la présidente du conseil régional a fait part de ses observations au Défenseur des droits par courrier du 31 août 2017. Toutefois, ces éléments de réponse n'ont pas été de nature à modifier le raisonnement développé par le Défenseur des droits dans la note précitée et reproduit ci-dessous (voir *infra*).

Les services du STIF ont précisé que le courrier adressé au Défenseur des droits par la présidente du conseil régional avait été rédigé conjointement par les services du conseil régional et ceux d'Ile-de France Mobilités (nom d'usage du STIF) et qu'ainsi, il n'y avait pas d'observations complémentaires à attendre de la part du directeur général du STIF.

Considérant que l'appel interjeté par le STIF n'implique pas de modifier l'analyse produite en première instance, le Défenseur des droits décide de réitérer, sans nouvelle instruction, ses observations devant la cour administrative d'appel de Paris.

3. Discussion juridique

Il ressort des faits évoqués ci-dessus que la décision du STIF d'exclure les étrangers bénéficiaires de l'AME de la réduction tarifaire de 50 % imposée par le code des transports (délibération n° 2016/024 du 17 février 2016) découle directement de celle du conseil régional de retirer de la contribution financière apportée par la région dans le cadre de l'action régionale d'aide au financement des déplacements des personnes les plus modestes en Ile-de-France la part correspondant aux 25% de réduction supplémentaire apportée au-delà des 50 % financée par le STIF (délibération n° CR 03-16 du 21 janvier 2016). Aussi, l'analyse du Défenseur des droits développée ci-dessous porte non seulement sur la délibération du STIF mais également sur celle du conseil régional.

1. Sur la décision du STIF d'exclure les étrangers dépourvus de titre de séjour du bénéfice de la réduction tarifaire de 50 %

a. Rappel du texte de la loi SRU et de l'intention du législateur

Le requérant et le défendeur présentent deux interprétations divergentes de la portée des dispositions de l'article L.1113-1 du code des transports. La question de droit qui se pose est celle de savoir si la réduction tarifaire que ces dispositions imposent aux autorités organisatrices de transports doit être subordonnée à une condition de ressources ou à la preuve du bénéfice d'une aide sociale particulière, en l'occurrence la CMU-C.

Pour trancher cette question, il convient de se reporter à la lettre de l'article L.1113-1 du code des transports tel que créé par l'article 123 de la loi SRU.

Cet article prévoit que :

« Dans l'aire de compétence des autorités organisatrices de transports urbains, les personnes dont les ressources sont égales ou inférieures au plafond fixé en application de l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale, bénéficient d'une réduction tarifaire d'au

moins 50 % sur leurs titres de transport ou d'une aide équivalente. La réduction s'applique quel que soit le lieu de résidence de l'utilisateur. »

Ces dispositions font clairement apparaître l'intention du législateur de créer une réduction tarifaire ouverte aux plus démunis sous condition de ressources.

Cette intention se révèle d'ailleurs dès les premières discussions parlementaires relatives à la réduction tarifaire.

Ainsi, l'ensemble des premiers amendements visant à la création de cette réduction, débattus pour la première fois devant l'Assemblée nationale le 16 mars 2000, prévoyait déjà de subordonner la réduction à une condition de ressources minimum (Assemblée nationale, deuxième séance du 16 mars 2000, compte-rendu intégral, discussion des amendements n^{os} 1005, 1259 et 1315).

Ensuite, l'article 50 bis nouveau du projet de loi adopté en première lecture par l'Assemblée nationale faisait mention d'une « *réduction tarifaire d'au moins 75% [...] accordée aux personnes dont les ressources sont égales ou inférieures au plafond fixé en application de l'article L. 380 du code de la sécurité sociale* ».

La volonté de subordonner la réduction tarifaire créée par la loi SRU à une condition de ressources ressort encore du rapport n^o 2481 fait au nom de la Commission de la production et des échanges puisque, pour présenter l'amendement de la Commission tendant au rétablissement de l'article 50 bis supprimé en première lecture par le Sénat, le rapport évoque une « *Aide au transport des personnes à faibles ressources* ».

S'il est vrai par ailleurs qu'à plusieurs reprises lors du débat législatif, les bénéficiaires de la réduction tarifaire semblent avoir été assimilés aux bénéficiaires de la CMU¹, il ne peut s'agir là que d'un raccourci de langage insusceptible de remettre en cause l'intention du législateur ci-dessus exposée. En effet, le bénéfice de la CMU n'est en aucun cas subordonné à une condition de ressources : seul l'est le bénéfice de la CMU complémentaire (CMU-C). Ainsi, de nombreux bénéficiaires de la CMU – dès lors que leurs ressources dépassent le plafond mentionné à l'article L.861-1 du code de la sécurité sociale –, ne sont pas éligibles à la réduction prévue par l'article L.1113-1 du code des transports.

Aussi, les bénéficiaires de la CMU évoqués à plusieurs endroits du débat législatif paraissent bien désigner l'ensemble des bénéficiaires du dispositif créé par la loi n^o 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle, c'est-à-dire d'une part les bénéficiaires de la CMU-C mais également, et d'autre part, les bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat.

En effet, la loi du 27 juillet 1999 est venue remplacer l'ancienne aide médicale départementale (AMD) auparavant ouverte à toute personne démunie quelle que soit sa situation administrative par deux dispositifs distincts subordonnés à une seule et même

¹ Rapport n^o 2481 fait au nom de la commission de la production et des échanges évoquant une « *réduction tarifaire de 75 % en faveur des personnes dont les ressources sont inférieures ou égales au plafond fixé en application de l'article L. 380 du code de la sécurité sociale, c'est-à-dire éligibles à la couverture maladie universelle* » ; intervention de Madame la députée Muguette JACQUAIN évoquant une aide accordée « *aux personnes qui bénéficient de la CMU* » (Assemblée nationale, 3^{ème} séance du 29 juin 2000, compte-rendu intégral p. 06247) ; intervention de Monsieur le député Michel BOUVARD évoquant des mesures spécifiques mises en œuvre « *pour les bénéficiaires de la CMU* » (*Ibid.*).

condition de ressources, à savoir, d'une part, pour les personnes justifiant de la régularité de leur séjour, une protection complémentaire dite « CMU-C » et, d'autre part, pour les étrangers en situation irrégulière, une aide dite « aide médicale d'Etat ».

Cette condition de ressources commune aux deux dispositifs est détaillée à l'article L.861-1 du code de la sécurité sociale qui fixe par ailleurs les conditions d'accès à la CMU-C.

Ainsi, l'article L.251-1 du code l'action sociale et des familles précisant les conditions d'accès à l'aide médicale d'Etat prévoit que seules bénéficient de cette aide les personnes dont les ressources ne dépassent pas le plafond mentionné à l'article L.861-1 du code de la sécurité sociale.

Autrement dit, les bénéficiaires de l'AME sont autant concernés par le plafond de ressources mentionné à l'article précité que ne le sont les bénéficiaires de la CMU-C et, par suite, les dispositions de l'article L.1113-1 du code des transports obligeant les autorités organisatrices de transports urbains à prévoir une réduction tarifaire de 50% pour « les personnes dont les ressources sont égales ou inférieures au plafond fixé en application de l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale » trouvent à s'appliquer aux bénéficiaires de la CMU-C autant qu'à ceux de l'AME.

Si le législateur avait voulu que cette aide soit réservée aux seules personnes en situation régulière ou aux seules personnes bénéficiaires de la CMU-C, il l'aurait expressément formulé.

Par courrier du 31 août 2017 précité, la présidente du conseil régional d'Ile-de-France a formulé plusieurs observations en réponse cette analyse.

Elle relève notamment que la lettre de l'article L.1113-1 du code des transports serait imprécise, si bien que l'intention du législateur ne saurait se déduire d'une interprétation purement littérale de ses dispositions. Elle considère en particulier que la référence faite par cet article au plafond fixé à l'article L.861-1 du code de la sécurité sociale ne permettrait pas de déduire que le critère prépondérant à retenir pour fixer le champ des bénéficiaires de la réduction tarifaire prévue par le code des transports devrait être celui du niveau des ressources. Ainsi, le critère du bénéfice de l'aide sociale octroyée au titre de l'article L.861-1 du code de la sécurité sociale, tel qu'il ressort expressément des débats parlementaires, serait tout aussi important.

Pour illustrer l'incertitude qui règnerait autour de la nature du critère à retenir pour délimiter le champ des bénéficiaires de la réduction tarifaire, la présidente du conseil régional cite l'exemple de plusieurs autorités organisatrices de transports qui, en raison du critère qu'elles retiennent, tendent *de facto* à en exclure les étrangers en situation irrégulière.

Pourtant, si l'on s'en réfère notamment aux exemples cités par la présidente du conseil régional, il apparaît que de plus en plus d'AOT s'accordent à faire primer un critère fondé sur le niveau des ressources plutôt que sur le statut des personnes. C'est ainsi le cas à Strasbourg, à Nantes, ou encore à Clermont-Ferrand. C'est également le cas à Bordeaux où la nouvelle tarification solidaire qui devait entrer en vigueur en juillet 2017 a fait l'objet d'une contestation relayée par la presse. Dans ce contexte, le vice-président chargé des transports en commun a clairement exposé les raisons qui présidaient à ce choix : « *La loi SRU, en vigueur depuis 2000, nous impose de lier les tarifs sociaux de TBM au revenu du foyer, et*

non au statut des personnes. Nous n'avons plus le droit de faire la gratuité pour un chômeur parce qu'il est chômeur. Désormais, le quotient familial devient le critère majeur. »².

Ainsi, quand bien même les modalités de preuves retenues par certaines AOT pour vérifier le niveau des ressources des usagers pourraient être discutées dès lors qu'elles ont indirectement pour effet d'exclure les étrangers en situation irrégulière, il y a lieu de constater que, contrairement à ce que soutient la présidente du conseil régional, la nature du critère établi par la loi pour l'accès à la réduction tarifaire ne fait pas débat : il s'agit bien d'un critère de ressources.

En tout état de cause, certes d'autres AOT excluent également, du fait des critères qu'elles retiennent, les bénéficiaires de l'AME du champ de la réduction tarifaire prévue à l'article L.1113-1 du code des transports. Il convient néanmoins de souligner que le simple fait qu'une pratique soit partagée par plusieurs entités ne saurait suffire à en établir la légalité. Or, ainsi que le relève à juste titre la présidente du conseil régional, aucune des tarifications citées en exemple n'a jamais fait l'objet d'une validation juridictionnelle puisqu'aucune des décisions présidant à leur mise en œuvre n'a jamais été déférée au juge administratif.

b. De l'illégalité de l'ajout d'une condition de régularité de séjour non prévue par les textes

L'AME étant un dispositif exclusivement réservé aux étrangers en situation irrégulière, refuser à ses bénéficiaires la réduction tarifaire prévue par l'article L.1113-1 du code des transports revient à subordonner l'accès à cette réduction à une condition de régularité de séjour.

A cet égard, il y a lieu de relever que le Conseil constitutionnel admet de jurisprudence constante que le législateur puisse déroger au principe constitutionnel d'égalité pour « *prendre à l'égard des étrangers des dispositions spécifiques à la condition de respecter les engagements internationaux souscrits par la France et les libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République* » (Cons. Const., déc. n° 89-269 DC, 22 janvier 1990, cons. 33).

En particulier, il considère que la condition de régularité de séjour généralement imposée aux étrangers en matière de protection sociale ne méconnaît pas le droit à une protection sociale pour tous garanti par l'alinéa 11 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 (Cons. Const., déc. n° 93-325 DC, 13 août 1993, cons. 3).

Dans un sens similaire, le Conseil d'Etat s'est prononcé sur la conventionnalité de la condition de régularité de séjour imposée aux étrangers pour l'accès à l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ou l'affiliation à un régime obligatoire de sécurité sociale, considérant que celle-ci ne méconnaît pas le principe de non-discrimination dans le droit au respect des biens tel qu'il résulte des stipulations combinées de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme et de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention (CE, 6 novembre 2000, req. n° 204784 ; 12 décembre 2003, req. n° 235234).

En revanche, il résulte d'une jurisprudence constante de la juridiction administrative que, dès lors qu'un dispositif législatif ne prévoit pas expressément de traitement spécial à raison de

² « Transports en commun à Bordeaux Métropole : TBM revoit son tarif social », Sudouest.fr, publié le 22 octobre 2016 à 9h39.

la nationalité ou de la situation au regard du séjour, les autorités compétentes pour la mise en œuvre de ce dispositif ne sauraient, sans commettre d'illégalité, décider seules de la mise en place d'un tel traitement spécial.

Ainsi, le Conseil d'Etat censure :

- une décision individuelle portant refus d'admission au bénéfice de l'aide médicale opposée au motif que le requérant serait venu en France et y séjournerait irrégulièrement pour des raisons médicales alors « *qu'il ne résulte ni [des dispositions du code de la famille et de l'aide sociale relatives à l'aide médicale] ni d'aucune autre disposition législative ou réglementaire que la situation irrégulière d'un étranger puisse faire obstacle, dès lors qu'est établie l'insuffisance de ses ressources, à son droit de bénéficier de l'aide médicale en milieu hospitalier* » (CE, 18 octobre 2002, req. n° 232543) ;
- les préconisations de circulaires ayant pour effet de limiter, pour les étrangers en situation irrégulière, la possibilité de maintien des droits à l'Assurance maladie lorsque les conditions d'affiliation cessent d'être remplies. En effet, cette possibilité résulte de « *dispositions de portée générale* » n'opérant « *pas de distinction suivant que le bénéficiaire du droit est ou non de nationalité française* » (CE, 14 janvier 1998, req. n°s 174219 174220 176805) ;
- des dispositions réglementaires tendant à subordonner, pour le département de Mayotte, l'accès aux bourses nationales de collège à la production de justificatifs tels qu'ils reviennent à exclure les étrangers en situation irrégulière : le législateur n'ayant pas pris de dispositions spécifiques au département de Mayotte pour le bénéfice des bourses des collèges, il y a lieu d'appliquer les dispositions législatives de droit commun, lesquelles subordonnent l'octroi à une seule condition de ressources. Par suite, « *le décret attaqué a illégalement restreint le bénéfice des bourses nationales de collège à Mayotte aux seules catégories de ressortissants étrangers susceptibles de détenir [l'attestation mentionnée par le décret]* » (CE, 19 décembre 2012, req. n° 354947).

En l'espèce, et comme il a été exposé ci-dessus, les dispositions de l'article L.1113-1 du code des transports subordonnent le bénéfice de la réduction tarifaire à une seule condition de ressources et ne comportent aucune réserve spécifique aux ressortissants étrangers.

Dans ces circonstances, il semble que le STIF ne pouvait, sans entacher sa délibération d'illégalité, décider d'exclure les bénéficiaires de l'AME – autrement dit les étrangers démunis et ne pouvant justifier de la régularité de leur séjour en France – de la réduction tarifaire prévue par l'article L.1113-1 du code des transports.

En outre, le STIF semble tirer des conséquences excessives de la délibération du conseil régional du 21 décembre 2016.

En effet, par cette délibération, le conseil régional décide seulement de « *retirer de la contribution financière apportée par la Région [...] la part correspondant aux 25 % de réduction supplémentaire apportée au-delà des 50% de réduction financée par le STIF, pour les bénéficiaires de l'AME* », c'est-à-dire aux 25 % de réduction accordée par le STIF au-delà de ses strictes obligations légales.

Dès lors, en décidant d'exclure totalement les titulaires de l'AME du bénéfice de la réduction tarifaire – qu'il s'agisse du bénéfice des 50 % de réduction initiale ou de celui des 25 % supplémentaires accordés par la suite – le STIF va bien au-delà de l'intention exprimée par le conseil régional et, ce faisant, semble contrevenir à ses obligations légales telles qu'elles résultent de l'article L.1113-1 du code des transports.

2. Sur la décision du conseil régional et du STIF d'exclure les étrangers dépourvus de titre de séjour du bénéfice des 25% de réduction supplémentaire octroyés sur les abonnements

La jurisprudence administrative est sans ambiguïté quant à l'application du principe d'égalité aux services publics non obligatoires. Elle admet de façon constante que, dès lors qu'un tel service a été créé, le principe d'égal accès au service s'impose, de même que celui d'égalité de traitement des usagers.

En particulier, le Conseil d'Etat juge que s'il est possible, lorsque l'objet du service le permet, d'en réserver l'accès à certains usagers, c'est à la seule condition que cette restriction d'accès, lorsqu'elle n'est pas prévue par la loi, s'appuie sur des différences de situation entre les usagers potentiels de nature à la justifier, ou s'impose comme une mesure justifiée par une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service (CE, 13 mai 1994, req. n° 116549, *Commune de Dreux* ; CE, 10 mai 1974, req. n°s 88032 et 88148, *Desnoyez et Chorques*).

Ce raisonnement peut trouver à s'appliquer, par analogie, aux modalités d'accès à la réduction supplémentaire de 25% sur les abonnements, octroyée depuis 2006 par le STIF aux usagers les plus démunis.

En effet, le STIF est chargé de la mise en œuvre d'un service public dont les modalités d'accès sont pour partie encadrées par la loi.

Ainsi, il résulte des dispositions de l'article L.1113-1 du code des transports que les autorités organisatrices de transports sont, d'une part, tenues d'accorder aux plus démunis une réduction tarifaire au moins égale à 50 % et qu'elles ont, d'autre part, la faculté d'octroyer une réduction tarifaire supérieure à 50 %.

En 2006, le STIF s'est donc saisi de cette faculté pour offrir aux usagers les plus démunis des conditions d'accès plus généreuses que celles imposées par la loi en leur réservant une réduction tarifaire de 75 % sur les abonnements.

Or, il résulte des jurisprudences précitées que si le STIF n'était pas tenu d'accorder cette réduction supplémentaire, il ne pouvait en revanche, dès lors qu'il avait décidé de la mettre en œuvre, subordonner son accès à des conditions contraires au principe d'égalité.

Tel semble pourtant être le cas de la nouvelle restriction d'accès créée par la délibération du STIF n° 2016/024 du 17 février 2016, en application de laquelle les bénéficiaires de l'AME se trouvent désormais exclus du bénéfice de la réduction tarifaire.

En premier lieu, il n'apparaît pas que l'exclusion des titulaires de l'AME du bénéfice de la réduction tarifaire puisse se justifier par une différence de situation dans laquelle pourraient se trouver les étrangers dépourvus de titres de séjour s'agissant de l'usage du service public des transports.

En effet, ces derniers n'ont pas moins besoin d'accéder au service que les autres usagers démunis.

D'ailleurs, la loi n'a pas prévu de les exclure du bénéfice de la réduction tarifaire.

Ainsi, il y a lieu de rappeler en second lieu que la loi retient, comme seul critère d'accès à la réduction tarifaire, un critère directement en lien avec l'objectif d'ouvrir l'accès au service des transports aux plus démunis, à savoir le critère des ressources.

Par ailleurs, loin de restreindre le champ des bénéficiaires de cette réduction, le législateur a au contraire entendu l'ouvrir très largement, l'article L.1113-1 du code des transports précisant que « *La réduction s'applique quel que soit le lieu de résidence de l'usager* ».

En dernier lieu, il y a lieu de relever que l'exclusion des titulaires de l'AME du bénéfice des 25 % de réduction supplémentaire octroyés par le STIF ne semble s'imposer en vertu d'aucune nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service.

Certes, c'est seulement avec le soutien financier du conseil régional que le STIF a pu mettre en place cette réduction supplémentaire. Aussi, une diminution de la contribution financière régionale telle que décidée en l'espèce pouvait contraindre le STIF à modifier, sur la base de considérations liées à l'exploitation du service, la réduction supplémentaire octroyée sur les abonnements.

Toutefois, la diminution de la contribution financière régionale n'imposait pas au STIF d'exclure les bénéficiaires de l'AME du champ des bénéficiaires de la réduction tarifaire. En effet, rien ne l'empêchait de tirer les conséquences de la diminution de la contribution régionale en prenant des mesures conformes au principe d'égalité, par exemple en diminuant, pour tous les bénéficiaires, le montant de la réduction supplémentaire octroyée sur les abonnements.

A cet égard, il y a lieu de relever que la délibération n° CR 03-16 du 21 janvier 2016, par laquelle le conseil régional, non seulement décide de retirer la contribution financière apportée par la région dans le cadre de l'action régionale d'aide au financement des déplacements des personnes les plus modestes, mais également tend à inciter le STIF à prendre une décision contraire au principe d'égalité en précisant que la diminution de contribution régionale sera équivalente à « *la part correspondant aux 25% de réduction supplémentaire apportée au-delà des 50% de réduction financée par le STIF, pour les bénéficiaires de l'AME* » apparaît tout autant illégale que la décision du STIF d'exclure les bénéficiaires de l'AME du bénéfice de la réduction tarifaire.

Dans ce contexte, le Défenseur des droits estime, au vu de l'ensemble des éléments exposés ci-dessus, que la décision du STIF d'exclure les bénéficiaires de l'AME de la réduction Solidarité Transport contrevient à l'article L.1113-1 du code des transports ainsi qu'au principe d'égalité.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation de la cour administrative d'appel de Paris.

Jacques TOUBON