

N° 423937

Ile-de-France Mobilités (ex-STIF)

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 18 septembre 2019

Lecture du 9 octobre 2019

CONCLUSIONS

Mme Sophie Roussel, rapporteure publique

En vertu de l'article 123 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, aujourd'hui codifié à l'article L. 1113-1 du code des transports, les autorités organisatrices des transports urbains sont tenues d'offrir une réduction tarifaire d'au moins 50% aux voyageurs les plus démunis. Aux termes de cet article¹, bénéficient de cette réduction « *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* », article qui définit les conditions d'éligibilité à la couverture maladie complémentaire, dite CMU-C.

En Ile-de-France, le Syndicat des transports, le STIF, devenu en juin 2017 Ile-de-France Mobilités, IDFM, a appliqué la réduction tarifaire dès 2001. A l'instigation de la région et avec son soutien financier, cette réduction a été portée, en 2006, à 75 %. Par une délibération du 21 janvier 2016², la région a toutefois fin à la part de sa contribution destinée à financer l'effort de 25% de réduction tarifaire supplémentaire par rapport au minimum imposé par la loi SRU, en tant qu'il concernait les bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat, c'est-à-dire les étrangers en situation irrégulière. Par cette même délibération, le conseil régional a autorisé sa présidente à modifier en ce sens la convention financière liant la région au STIF, par voie d'avenant.

A la suite de ce revirement, le STIF a, par la délibération n° 2016/04 du 17 février 2016, décidé d'exclure du bénéfice de la carte « solidarité transport » mettant en œuvre l'article L. 1113-1 du code des transports les étrangers bénéficiant de l'aide médicale d'Etat. Ces derniers sont donc privés, par l'effet de cette délibération, non seulement de la réduction de 25% supplémentaire décidée en Ile-de-France mais aussi de la réduction minimum de 50 % imposée par le code des transports.

M. S..., conseiller régional d'Ile-de-France, ainsi que plusieurs syndicats et autres associations de soutien aux sans-papiers ont contesté cette délibération, estimant que l'article L. 1113-1 du code des transports avait été méconnu. Tout l'enjeu de leur contestation, que l'on retrouve devant vous à travers un moyen d'erreur de droit, est de savoir si la réduction tarifaire prévue par l'article L. 1113-1 est, comme ils le soutiennent, exclusivement

¹ Dans sa rédaction applicable au litige, c'est-à-dire antérieure à l'entrée en vigueur de la loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019.

² Délibération n° CR 03-16 du 21 janvier 2016.

subordonnée à une condition de ressources ou si elle dépend, ainsi que l'affirme l'autorité organisatrice des transports urbains en Ile-de-France, de la qualité de bénéficiaire de la couverture maladie universelle complémentaire, dite CMU-C, de laquelle sont exclus les étrangers qui n'apportent pas la preuve de la régularité de leur séjour.

Pour mémoire, la couverture maladie universelle (remplacée depuis 2016 par la protection universelle maladie dite « puma »), comme la couverture maladie universelle complémentaire, sont subordonnées à une condition de résidence stable et régulière en France, tandis que l'aide médicale d'Etat est réservée aux personnes en situation irrégulière résidant en France depuis plus de trois mois en France. La couverture maladie universelle complémentaire comme l'aide médicale d'Etat sont en outre subordonnée à une condition de ressources, qui est commune à ces deux dispositifs.

Le tribunal administratif de Paris, en janvier 2018, puis la cour administrative d'appel de Paris, en juillet de la même année, ont donné raison aux requérants. La cour a jugé « *que l'article L. 1113-1 du code des transports ne subordonne 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, et non de remplir toutes les conditions requises pour bénéficier de la couverture complémentaire mise en place par cette disposition, notamment celle d'une résidence régulière en France pour les ressortissants étrangers.* ».

Ile-de-France Mobilités se pourvoit en cassation, en soulevant deux moyens, l'un d'insuffisance de motivation, l'autre d'erreur de droit. Le Défenseur des droits a, ainsi que le lui permet l'article 33 de la loi organique n° 2011-33 du 29 mars 2011, présenté devant vous des observations qui viennent au secours de l'interprétation retenue par l'arrêt attaqué.

Les parties consacrent dans leurs écritures de longs développements au moyen d'insuffisance de motivation soulevé par Ile-de-France Mobilités.

Il est reproché à la cour de ne pas avoir répondu au moyen, présenté quelques jours avant la clôture de l'instruction, tiré de ce que l'interprétation de l'article L. 1113-1 du code des transports conduisant à ne pas exclure les étrangers en situation irrégulière du bénéfice de la réduction tarifaire était incompatible avec l'article L. 622-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui punit d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 30 000 euros toute personne qui aura, par une aide directe ou indirecte, facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers d'un étranger en France.

Il est vrai que l'arrêt attaqué n'en fait aucune mention. Pour autant, il ne nous paraît pas insuffisamment motivé, dans la mesure où la critique présentée par Ile-de-France Mobilité dans son mémoire du 20 avril 2018 et fondée sur l'articulation du code des transports avec le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne pouvait être regardée comme un moyen en tant tel mais plutôt comme une argumentation supplémentaire au soutien du moyen tiré de ce que la délibération en litige était contraire à l'article L. 1113-1 du code des transports.

Le juge d'appel n'était donc pas tenu d'y répondre, pas plus qu'il n'était tenu de réponse comme il l'a pourtant fait à d'autres arguments présentés par Ile-de-France Mobilités au soutien du même moyen, tirés du déficit causé aux exploitants de transports urbains et de la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme sur les restrictions admises aux droits des usagers des transports.

Nous vous invitons donc à écarter l'insuffisance de motivation, sans entrer dans le débat sur le caractère opérant de cette critique relative au délit d'aide au séjour, à la circulation et au séjour des étrangers en situation irrégulière.

Vous réserverez le même sort au moyen d'erreur de droit, sans vous référer dans votre décision aux débats parlementaires. Vous ne vous y plongez en effet que lorsque la disposition que vous avez à interpréter est ambiguë : voyez en ce sens votre décision de section du 27 octobre 1999, *Commune de Houdan c/ Mme L...*, n° 188685, p. 326.

Or tel n'est pas le cas de l'article L. 1113-1 du code des transports, dont la lettre ne vise ni les bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire, ni l'ensemble des conditions d'éligibilité à ce dispositif d'aide mais se borne à renvoyer à un plafond de ressources. La disposition est parfaitement claire, et ce en dépit de ce que soutient le STIF, pour qui la mention selon laquelle « *La réduction s'applique quel que soit le lieu de résidence de l'utilisateur* » qui figure à l'article L. 1113-1 doit être lue, par l'emploi du terme « résidence », comme imposant indirectement une condition de régularité de cette résidence, ce qui rendrait l'interprétation de la disposition délicate et justifierait que vous vous plongiez dans les débats parlementaires.

A supposer, par extraordinaire, que vous ne partagiez pas notre appréciation sur le caractère limpide de la rédaction de l'article L. 1113-1 du code des transports, vous n'invalideriez pas l'interprétation qu'en a fait la cour après vous être référés aux travaux préparatoires.

Le pourvoi cite différents extraits de ces travaux tendant à assimiler les bénéficiaires de la réduction tarifaire aux bénéficiaires de la couverture maladie universelle ou de la couverture maladie universelle complémentaire, dont il déduit que le législateur a toujours entendu exclure les étrangers en situation irrégulière de la réduction tarifaire.

Mais l'évolution de la rédaction de l'article 123 de la loi solidarité et renouvellement urbain, dont l'article L. 1113-1 du code des transports est issu, nous paraît au contraire conforter l'interprétation retenue par la cour.

La disposition est issue d'un amendement adopté au cours de la première lecture du projet de loi par l'Assemblée nationale le 16 mars 2000³, avec l'idée est d'instaurer une aide aux transports des personnes disposant de faibles ressources⁴. La rédaction de l'article 50 bis du projet de loi issu de la première lecture de l'Assemblée se réfère alors « *aux personnes dont les ressources sont inférieures ou égales au plafond fixé en application de l'article L. 380 du*

³ Article 50 bis (nouveau) adopté au cours de la 1^{ère} lecture devant l'Assemblée nationale.

⁴ Assemblée nationale, deuxième séance du 16 mars 2000, compte rendu intégral, discussion des amendements n°s 1005, 1259 et 1315.

code de la sécurité sociale » (l'article L. 380 n'existe pas mais on peut penser qu'est visé l'article L. 380-2 du code, qui impose aux personnes bénéficiaires de la couverture maladie universelle, lors que leurs ressources dépassent un plafond fixé par décret, de s'acquitter d'une contribution). Après avoir été supprimée par le Sénat, la disposition est réintroduite au cours de la dernière lecture devant l'Assemblée, avec une référence au plafond de ressources fixé en application de l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale, c'est-à-dire pour le bénéfice de la couverture maladie universelle complémentaire.

Nous ne tirons aucune conséquence des approximations de langage au cours du débat législatif, sur lesquelles insistent le pourvoi, tendant à assimiler bénéficiaires de la réduction tarifaire et bénéficiaires de la couverture maladie universelle, et ce pour deux raisons.

D'une part, si la couverture maladie universelle était subordonnée à une condition de régularité du séjour (L. 380-1 du code de la sécurité sociale), elle n'a jamais été subordonnée à une condition de ressources. Or les versions successives de la disposition finalement adoptée, quel que soit l'article auquel il est renvoyé, se réfèrent toujours à un plafond de ressources, ce qui atteste de ce que le critère du niveau de ressources est le seul critère déterminant.

D'autre part, et ainsi que le fait valoir le Défenseur des droits, à la date d'adoption de la loi solidarité et renouvellement urbain comme aujourd'hui, la condition de ressources énoncées à l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale est commune aux deux dispositifs : couverture maladie universelle complémentaire, pour les personnes remplissant la condition de résidence stable et régulière en France ; aide médicale d'Etat pour les personnes en situation irrégulière. On ne peut dans ces conditions considérer que le renvoi au plafond de ressources mentionné à l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale exclut implicitement mais nécessairement les bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat.

Pour votre complète information, sachez que postérieurement à l'arrêt attaqué, plusieurs amendements ont été déposés dans le cadre de l'examen de la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, afin d'exclure expressément du bénéfice de la réduction tarifaire prévue à l'article L. 1113-1 du code des transports les étrangers en situation irrégulière. Les travaux préparatoires font d'ailleurs directement référence à l'annulation prononcée par le tribunal administratif de Paris. Mais ces amendements ont été rejetés, au motif que la question serait traitée dans la loi mobilités. Elle a effectivement été longuement débattue au cours de la discussion en première lecture du projet de loi orientations des mobilités par l'Assemblée nationale en juin dernier, sans que les députés n'adoptent les amendements correspondants⁵. Elle le sera peut-être encore dans la suite du processus législatif...

Nous concluons par ces motifs :

- au rejet du pourvoi

⁵ Assemblée nationale, Deuxième séance publique du mercredi 5 juin 2019, discussion des amendements 2142 et 1949 rectifié.

- à ce qu'Ile-de-France Mobilités verse une somme de 1 500 euros, d'une part, à la fédération des associations de solidarités avec tous les immigrés, d'autre part, au groupe d'information et de soutien des immigré-e-s en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.