

Paris, le 17 juillet 2006

**Au Monsieur le Président
Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité
HALDE
11-15, rue Saint Georges
75009 Paris**

Objet : réclamation contre les conditions de nationalité exigées pour le bénéfice des avantages liés à la carte famille nombreuse « SNCF »

Monsieur le Président,

En application de l'article 4 de la loi du 30 décembre 2004, nos associations vous saisissent d'une réclamation sur le caractère discriminatoire des conditions de délivrance de la carte « famille nombreuse » par la SNCF. Celle-ci est réservée aux seuls nationaux français ou ressortissants des anciennes colonies ou protectorat français (en application de l'article 44 de la loi budgétaire du 22 mars 1924), aux ressortissants communautaires et de l'Espace économique européen (en vertu des traités communautaires) et aux bénéficiaires d'accord de réciprocité (Togo).

Malgré la récente « modernisation » de la carte famille nombreuse par le gouvernement, cette condition de nationalité, reposant sur une préférence européenne et coloniale, est toujours appliquée comme en témoigne le formulaire distribué aux guichets de la SNCF (en annexe).

Les associations réclamantes sont régulièrement constituées depuis au moins cinq ans et se proposent par leurs statuts de combattre les discriminations, particulièrement lorsqu'elles visent les étrangers.

Rappel des faits

La carte de la SNCF est une carte d'identité délivrée par la SNCF familles de trois enfants au moins, permettant de bénéficier jusqu'à 75% de réduction sur le prix des billets de train en fonction du nombre de membres de la famille.

Cette « carte d'identité » pour les familles nombreuses a été créée par l'article 8 d'une loi du 29 octobre 1921 relative *au nouveau régime des chemins de fer d'intérêt général*. Cette loi a été ensuite modifiée par plusieurs textes (d'abord par une « loi » du 24 décembre 1940 puis par des décrets du 3 novembre 1961, du 30 juillet 1975 et du 1^{er} décembre 1980).

L'élargissement des avantages liés à cette carte annoncé par le ministre de la Famille en juin 2006 n'a, semble-t-il, fait l'objet d'aucun texte réglementaire. En tout cas, même si le « mode d'emploi » diffusé le 15 juin 2006 sur le site du ministère de la Famille (voir annexe) est assez confus sur l'application de la condition de nationalité, le formulaire délivré aux guichets de la SNCF contient toujours les mêmes restrictions.

C'est l'article 44 de la loi budgétaire du 22 mars 1924 qui, pour réaliser des économies budgétaires, a exclu les étrangers du bénéfice de la carte créée en 1921 en les réservant aux seuls citoyens français et aux originaires de ses colonies et protectorats :

« Sous réserve des traités de réciprocité qui existent actuellement ou qui seront passés entre la France et les pays étrangers, les réductions d'impôts ou de taxes, les dégrèvements à la base, les déductions accordées par les lois en vigueur pour des raisons de charges de famille, les réductions sur le prix de transports en chemin de fer prévues au bénéfice des familles nombreuses ne sont applicables qu'aux citoyens français et aux originaires des colonies françaises ou des pays de protectorat ».

Soixante-quinze ans après l'adoption de cette loi, les mesures d'économie budgétaire du gouvernement Poincaré sont toujours en vigueur. En effet, la SNCF réserve toujours le bénéfice de

cette carte « aux citoyens français ou originaires de certains des territoires placés sous administration française au 22 mars 1924 », comme en témoigne la liste des pays figurant dans le formulaire qu'elle délivre.

D'autres extensions sont intervenues ultérieurement : d'une part les ressortissants du Togo (en application d'un accord de réciprocité), d'autre part aux « ressortissants d'un pays membre de la CEE résidant en France » depuis 1976 en application d'une décision de la CJCE (30 septembre 1975, *Cristini c/ SNCF*, aff. 32/75). Elle est délivrée aussi, en application des accords de Porto, aux ressortissants de l'Espace économique européen depuis 1998. La condition de résidence a cessé d'être appliquée aux ressortissants de l'UE et de l'EEE à la demande de la Commission européenne. L'ensemble de ces ouvertures successives ont été réalisées sans modifications textuelles mais par application directe des stipulations des ces accords et traités.

Par ailleurs, dans les conditions de délivrance de la carte, la SNCF entretient une confusion entre la justification de l'identité, de la nationalité et celle de la régularité du séjour en exigeant des étrangers non européens la présentation d'une carte de séjour en cours de validité (voir annexe)¹. Cette exigence ajoute à la discrimination directe en fonction de l'origine nationale, une seconde discrimination indirecte en fonction de la situation administrative au regard du séjour. Or, une telle distinction n'a pas lieu d'être.

Le caractère discriminatoire de la condition de nationalité et de cette exigence de régularité de séjour ne fait aucun doute tant du point de vue du droit interne qu'international.

1. La violation des conventions internationales

L'exigence d'une condition de nationalité – même partielle – pour la délivrance de la carte « famille nombreuse » est contraire aux engagements internationaux auxquels la France est partie.

Le fait que cette condition de nationalité soit partielle ne fait que renforcer le caractère arbitraire de cette discrimination en raison de la nationalité. Une différence de traitement reposant sur l'origine coloniale du bénéficiaire ne peut en effet, à l'évidence, avoir un caractère raisonnable et objectif. Rien ne justifierait non plus qu'un tel avantage social ne soit accessible qu'aux ressortissants européens à l'exclusion de ceux des pays tiers. La carte famille nombreuse est, en effet, financée par l'impôt, c'est-à-dire par l'ensemble des contribuables, et donc aussi bien par les étrangers que par les nationaux dès lors qu'ils résident en France.

a) Violation du Pacte international sur les droits civils et politiques.

L'article 26 du Pacte relatif aux droits civils et politiques de 1966 rappelle que « Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. À cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, (...) d'origine nationale (...) ou de toute autre situation ».

Cette disposition a, à l'évidence, une portée autonome : elle n'a pas besoin d'être rattachée à un autre droit ou liberté garantis par le Pacte, comme l'a rappelé le comité des droits de l'homme des Nations unies à plusieurs reprises (Comité des Droits de l'Homme, Communication n° 196/1985, 6 avril 1989, *M. Gueye c/ France* ; comm. n° 172/1984, 9 avr. 1987, *Broeks c/ Pays-Bas*). Le Comité a contesté l'interprétation adoptée par le Conseil d'Etat dans son avis *Doukouré* (Comité des droits de l'homme. Communication n° 854/1999, *Wackenheim c/France*, 26 juillet 2002²), qui avait du reste été rendu sur conclusions contraires et désapprouvé par l'unanimité de la doctrine.

La reconnaissance de l'autonomie des principes d'égalité devant la loi et d'égale protection de la loi sans discrimination posés par l'article 26 du PIDCP s'impose d'autant plus que le Protocole n° 12 de la

¹ http://www.voyages-sncf.com/guide/voyageurs/pdf/famille_nombreuse.pdf

² « 6.6 En ce qui concerne l'allégation de discrimination au titre de l'article 26 du Pacte, le Comité a pris note de l'observation de l'État partie d'après laquelle le Conseil d'État considère que le champ d'application de l'article 26 se limite aux droits protégés par le Pacte. Le Comité souhaite cependant rappeler sa jurisprudence qui a établi que l'article 26 ne reprend pas simplement la garantie déjà énoncée à l'article 2, mais prévoit par lui-même un droit autonome. *L'application du principe de non-discrimination énoncé à l'article 26 n'est donc pas limitée aux droits stipulés dans le Pacte.* »

Convention européenne des droits de l'homme, qui contient le même type de principe d'égalité devant la loi sans discrimination, est entré en vigueur (même si la France ne l'a pas encore ratifié).

Elle irait aussi dans le sens d'un renforcement logique et souhaitable de l'étendue de la compétence de la HALDE en complément de l'article 19 de la loi du 30 décembre 2004. Cela permettrait à votre Haute autorité d'appréhender *réellement* « toutes les formes » de discriminations.

b) Violation de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

Une différence de traitement en fonction de l'origine nationale viole également les articles 1^{er} et 2 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 21 décembre 1965, (JO, 29 mai; D. n°71-901 2 nov. 1971, JO : 10 nov.).

En effet ces dispositions portent:

Article 1^{er}

1. Dans la présente Convention, l'expression «discrimination raciale» vise toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique.

Article 2

1. Les États parties condamnent la discrimination raciale et s'engagent à poursuivre par tous les moyens appropriés et sans retard une politique tendant à éliminer toute forme de discrimination raciale et à favoriser l'entente entre toutes les races, et, à cette fin »

En application de cette Convention, la France aurait dû expurger son droit de toutes les dispositions légales développant une discrimination raciale ou ethnique. Or tel est manifestement le cas d'une disposition d'une loi de 1924 qui réserve le bénéfice d'un avantage social aux seules familles françaises et originaires de ses anciennes colonies et protectorats. C'est bien l'origine nationale, au sens de l'article 1er de la CIEDR, qui est déterminante en l'espèce. L'article 44 de la de 1924 réserve d'ailleurs la carte famille nombreuse aux citoyens français et « aux *originaires* des colonies françaises ou des pays de protectorat ».

c) Violation de la Convention européenne des droits de l'homme

La condition de nationalité contestée viole l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, combiné avec l'article 1^{er} de son premier Protocole.

• D'une part, il est de jurisprudence constante qu'une différence de traitement reposant sur un critère de nationalité tombe bien sous le coup de la prohibition énoncée par l'article 14 de la CEDH (CEDH 23 juil. 1968, n°1474/62, *aff Linguistique belge* ; CEDH 16 sept. 1996 *Gaygusuz*).

On pense particulièrement à l'arrêt d'Assemblée du 30 novembre 2001 *Diop* où la cristallisation des pensions des anciens fonctionnaires civils et militaires étrangers ne concernait que les ressortissants des anciennes colonies. Or, le Conseil d'Etat a estimé cette différence de traitement incompatible avec les stipulations de l'article 14 de la CEDH (« *la différence de situation existant entre d'anciens agents publics de la France, selon qu'ils ont la nationalité française ou sont ressortissants d'Etats devenus indépendants, ne justifie pas, eu égard à l'objet des pensions de retraite, une différence de traitement* »).

Il n'existe évidemment aucune justification objective et raisonnable à cette différence de traitement. La mesure de 1924 a été adoptée à l'initiative du gouvernement Poincaré dans le contexte d'une crise financière. En 1993, le gouvernement Balladur justifiait encore cette restriction, dans une réponse à une question d'un parlementaire, que :« *Les réductions tarifaires accordées au titre des familles nombreuses sont des réductions à caractère social dont l'Etat compense les pertes de recettes qu'elles induisent (...). Il n'est pas envisagé de modifier les conditions d'application de ce tarif dans le sens de son élargissement, car ceci induirait un alourdissement des charges du budget de l'Etat qui ne paraît pas souhaitable dans la situation économique actuelle* ».

Rappelons pourtant que dans l'arrêt *Gaygusuz*, la Cour européenne a estimé que « seules des considérations très fortes peuvent amener la Cour à estimer compatible avec la Convention une

différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité » (§42). Or des considérations strictement financières ne peuvent évidemment pas constituer de telles justifications.

• D'autre part, la qualification de « bien » au sens de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel n'est pas douteuse. Elle résulte directement de l'arrêt *Gisti et LDH* du 22 octobre 2003 (n°248237) dans lequel il était demandé l'annulation du refus du Premier ministre de « déclasser » l'article 44 de la loi du 22 mars 1924, conformément à l'article 37, alinéa 2 de la Constitution de 1958.

Le Conseil d'Etat a rejeté cette requête précisément parce que la réduction au bénéfice des familles nombreuses liée à la carte SNCF est une prestation d'aide sociale au sens de l'article 34 de la Constitution.

Or, aussi bien le Conseil d'Etat (Ass., 5 mars 1999, Rouquette et Lipietz, RFDA.1999.357 concl. Maugüé), la Cour de cassation (Cass. Soc. 14 janv. 1999, M. Bozkurt ; Cass. soc., 19 déc. 2002, Brahim Gagou c/ CPAM du Val-de-Marne, Dr. soc. n°4, avr. 2003, p.420, note X. Prétot) que la Cour européenne des droits de l'homme qualifient ces avantages sociaux de « biens » au sens de l'article 1^{er} du premier protocole (voir pour une lecture en ce sens la note de Florence Tourette sous CE 22 octobre 2003, *Gisti et LDH*, AJDA, 2004, p.347).

Le bénéfice de cette carte relève donc - sans doute possible - de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel de la CEDH dans la mesure où il s'agit d'un « bien » financé à la même hauteur par les étrangers résidants en France que par les nationaux en leurs qualités d'usagers de la SNCF et de contribuables.

Rappelons que, dans le même sens, la CJCE a estimé que la carte « famille nombreuse » devait être considérée comme un « avantage social » au sens de l'article 7§2 du règlement n°1612/68 du 15 octobre 1968 du conseil relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (décision *Cristini c/ SNCF* du 30 septembre 1975, aff. 32/75 : Rec. CJCE, I, p.1085).

c) Violation du droit communautaire

L'article 44 de la loi de 1924 est incompatible avec l'article 11 de la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (JOUE n° L 016 du 23/01/2004 p. 0044 – 0053). Celui-ci pose en effet au bénéfice des résidents de longue durée³ un principe d'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne : « d) la sécurité sociale, l'aide sociale et la protection sociale telles qu'elles sont définies par la législation nationale ».

2. La contrariété avec le droit interne

Il y a toutes les raisons de penser que l'article 44 de la loi de 1924 a été implicitement abrogé par la Constitution de 1958, particulièrement par le Préambule de la Constitution de 1946 qui en fait partie intégrante (voir sur la réactivation récente de cette théorie de l'abrogation implicite par le Conseil d'Etat : CE Ass. 16 déc. 2005 *Ministre des affaires sociales c/Syndicat national des huissiers de justice*, RFDA n°1/2006, p.41).

Cette disposition législative antérieure à 1946 est en effet manifestement incompatible avec plusieurs dispositions du Préambule de la Constitution de 1946, en particulier ses alinéas 10 et 11. Rappelons que dans l'arrêt *Gisti* de 1978 le Conseil d'Etat avait clairement indiqué qu'« il résulte des principes généraux du droit et, notamment, du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 auquel se réfère la Constitution du 4 octobre 1958, que les étrangers résidant régulièrement en France ont, **comme les nationaux**, le droit de mener une vie familiale normale (...)» (CE, 8. déc. 1978, *GISTI* : Dr. soc.1979, p.57, concl. Dondoux).

De même, dans sa décision du 22 janvier 1990, le Conseil constitutionnel a invalidé une disposition du code de la sécurité sociale qui soumettait à une condition de nationalité le bénéfice d'une prestation sociale en estimant que cela était contraire au principe d'égalité. Dans sa décision du 13 août 1993 concernant la loi relative à la maîtrise de l'immigration, le Conseil a également considéré que « les

³ Les résidents de longue durée sont, au sens de la directive (article 4) les « ressortissants de pays tiers qui ont résidé de manière légale et ininterrompue sur leur territoire pendant les cinq années qui ont immédiatement précédé l'introduction de la demande en cause ».

étrangers dont la résidence en France est stable et régulière ont, comme les nationaux, le droit de mener une vie familiale normale » (70^{ème} cons.).

Récemment le Conseil d'Etat a prolongé ce raisonnement en invalidant les dispositions d'un décret qui exigeait pour l'octroi de la médaille de la famille française que les deux parents soient de nationalité française (CE, 17 déc. 2003, n°248238, *Gisti*) ou excluant les étrangers non européens de l'électorat et de l'éligibilité aux chambres des métiers et de l'artisanat (CE Ass. 31 mai 2006, *Gisti*).

Cette disposition législative apparaît d'autant plus inapplicable que l'article 19 de loi du 30 décembre 2004 créant la HALDE, a, par transposition des directives 2000/43/CE « race et origine ethnique » et 2000/78/CE « emploi » relatives à l'égalité de traitement, posé le principe selon lequel : « en matière de protection sociale, (...) d'avantages sociaux, (...), chacun a droit à un traitement égal, quelles que soient son origine nationale (...)».

*

Pour toutes ces raisons, nous souhaitons l'intervention de votre Haute autorité pour :

- constater le caractère discriminatoire, contraire aux lois et aux engagements internationaux de la France, de l'article 44 de la loi du 22 mars 1924 et des pratiques de la SNCF consistant à n'attribuer cette carte ouvrant droit à des avantages et réductions tarifaires qu'à la condition d'être de nationalité française, ressortissant de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, bénéficiaire d'un accord de réciprocité ou originaire des colonies françaises ou des pays de protectorat, selon la liste figurant dans le formulaire de demande ;

- constater, de manière subséquente, le caractère de discrimination indirecte, contraire de l'exigence de la possession d'un titre de séjour régulier en lieu et place de la justification de l'identité ;

- recommander, par voie de conséquence, aux ministres compétents (ministre chargé des transports et ministre de la famille), de prendre dans les quatre mois toutes les mesures nécessaires pour faire cesser ces discriminations injustifiées.

Dans cette attente, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre considération distinguée.

Pour le Gisti,

Nathalie Ferré

Sa présidente

Pour la LDH

Jean-Pierre Dubois

Son président

Pour le MRAP

Mouloud Aounit

Son président