

A Mesdames et Messieurs les Président et Conseillers
Composant le Tribunal administratif de Paris

Dossier n° 1816172/6-2

Mémoire

Pour :

Groupe d'Information et de Soutien des Immigrés (Gisti)

Fédération des Associations de Solidarité avec Tous les Immigrés (Fasti)

CIMADE

Secours Catholique Caritas France

Association Dom'Asile

Union des syndicats CGT de Paris

Coordination 93 de lutte pour les sans-papiers

Union Départementale des Syndicats CGT des Yvelines

Ayant pour Avocate Maître Hélène GACON

Avocate au barreau de Paris

Paris P549

Contre :

ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS

Plaise au Tribunal

Les associations et syndicats requérants saisissent le Tribunal d'une requête en annulation d'une délibération du 11 juillet 2018 adoptée par le conseil d'administration du Syndicat des Transports d'Ile-de-France, en réalité nommé ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS, qui est annexée d'un rapport (**pièces n° 1 et 2**).

Cette délibération fait suite à un arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris, prononcé quatre jours plus tôt, le 6 juillet 2018, selon lequel a été définitivement annulé l'article 2 de la délibération du 17 février 2016, adoptée par ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS (**pièce n° 3, CAA Paris, 6 juillet 2018, n° 18PA00487 et n° 18PA00494**).

Tout comme la précédente délibération, celle qui a été adoptée en dernier lieu, le 11 juillet 2018, a été prise en violation de la loi, plus précisément de l'article L. 1113-1 du Code des Transports.

Le Tribunal trouvera ci-après tous les éléments de droit justifiant cette annulation.

Le présent mémoire a pour objet de répliquer aux observations de ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS présentées dans son mémoire en réponse enregistré le 20 mars 2019.

Les nouvelles observations sont présentées en caractères gras.

I - Faits et procédure

A – Une première tentative pour évincer certaines catégories d'étrangers

1 – Délibération du 17 février 2016

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 transports sont dans l'obligation d'offrir une réduction tarifaire d'au moins 50 % en faveur 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 garantir la mise en œuvre de ces dispositions, ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS – l'autorité responsable des transports en Ile-de-France, précédemment nommée « Syndicat des Transports d'Ile-de-France - STIF » – 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 (**pièce n° 4**).

Cette carte est nommée « Carte Solidarité Transport ».
L'article 3 de cette délibération prévoit 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 la suite, ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS, 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, le taux de réduction sur les abonnements pour les personnes démunies est passé de 50% à 75%.

Il concerne seulement la carte « Solidarité Transport », pas les billets au voyage, ni les forfaits hebdomadaires, mensuels ou annuels, nommés « NAVIGO ».

Pour financer ce dispositif, la Région Ile-de-France et ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS 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** » (pièce n° 6).*

En conséquence, il autorisait sa Présidente à signer un avenant à la convention liant la Région à ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS, ce qui était confirmé par une délibération du syndicat, n° 2016/024 du 17 février 2016, qui stipule 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 médicale d'Etat (AME)" ».

Dans la mesure où l'Aide médicale d'Etat (ci-après « 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 ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS lorsque cette réduction – facultative – concerne les étrangers dépourvus de titres de séjour ;
- d'autre part, ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS a concomitamment prévu de ne plus accorder à ces personnes la réduction initiale de 50 %, réduction imposée par le législateur.

Le même jour, le Conseil de ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS annonçait publiquement la teneur de la décision qu'il venait de prendre :

« La présidente du Conseil du STIF, Valérie Péresse rappelle : « Depuis mon élection à la tête de la Région, le financement du forfait Navigo toutes zones est ma priorité. L'augmentation du versement transport devrait rapporter 200M€ supplémentaires sur une année. Par ailleurs, l'entretien que j'ai eu le 7 janvier avec le Premier ministre a abouti à un engagement écrit à trouver des solutions pérennes dès 2017 et au-delà, et à des mesures ponctuelles pour l'année 2016 : la neutralisation d'un contentieux fiscal lié à la taxe sur les salaires à la RATP et un investissement supplémentaire de la RATP en autofinancement. Ces mesures viennent compléter les nouvelles sources de financements que j'ai proposées avec le renforcement de la lutte contre la fraude par les opérateurs et la suppression de la réduction de 75% pour les étrangers en situation irrégulière, qui devraient permettre de dégager la marge de manœuvre nécessaire au financement du Navigo toutes zones. » En conséquence, selon le même communiqué, « le Conseil du STIF a ainsi décidé ce jour de réduire la portée de la Tarification Solidarité Transport en excluant les étrangers en situation irrégulière qui sont aussi bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat (AME) des publics éligibles à cette tarification. »

2 – Procédure

Tel est le contexte dans lequel plusieurs organisations syndicales et associatives, dont la Fasti et le Gisti, ont décidé de contester cette délibération, estimant que celle-ci était frappée d'une erreur de droit caractérisée.

Parallèlement, Monsieur Pierre SERNE, administrateur à ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS, a saisi le Tribunal administratif de Paris d'une requête, également en ce sens.

Les deux instances ayant le même objet, elles ont été jointes.

Enfin, le Défenseur des droits est intervenu volontairement.

Malgré la résistance de ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS, cette erreur a été à juste titre retenue dans un premier temps par le Tribunal, dans son jugement rendu le 25 janvier 2018 (*TA Paris, 25 janvier 2018, n° 1605926/6-2 et 1605956/6-2*).

Le syndicat ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS a interjeté appel dudit jugement et déposé parallèlement une requête tendant au sursis à exécution du jugement (requête n° 18PA00494).

Pourtant, il ne se prévaut que d'un manque à gagner et non d'une perte d'une somme, dont il ne justifie de surcroît ni de la réalité, ni de l'étendue.

Par arrêt en date du 6 juillet 2018, rendu sur les deux requêtes qui ont été jointes, la Cour administrative d'appel de Paris a annulé le jugement du Tribunal mais cette annulation porte sur un point strictement formel.

En effet, elle a fait grief au Tribunal d'avoir annulé l'ensemble de la délibération du 17 février 2016 alors que le Tribunal a été saisi de conclusions concernant seulement l'annulation de l'article 1^{er}.

Dans son arrêt, la Cour vise donc strictement l'annulation de l'article 1^{er} de la délibération, pour écarter l'examen concernant l'article 2.

Mais sur le fond, la Cour suit littéralement le raisonnement du Tribunal, en retenant l'erreur de droit comme fondement d'annulation de la délibération litigieuse.

Les motifs qu'elle a retenus sont dépourvus de toute ambiguïté :

« 9. Il ressort clairement de ces dispositions [article L. 1113-1 du Code des Transports, issu de l'article 123 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au renouvellement urbains], sans qu'il y ait lieu de se référer aux débats parlementaires, 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.

La circonstance que ce dispositif puisse avoir pour effet de creuser le déficit des exploitants et que la Cour européenne des droits de l'homme admet que des restrictions soient apportées aux droits des usagers des transports sont, de ce point de vue, sans incidence sur l'existence du droit à réductions tarifaires instauré par les dispositions précitées du Code des transports.

En ajoutant une condition qui n'est pas prévue par la loi pour exclure de cette réduction tarifaire les étrangers qui sont en situation irrégulière bénéficiant de l'aide médicale d'Etat, ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS a dès lors commis une erreur de droit, et n'est donc pas fondée à demander l'annulation du jugement portant annulation de l'article 1er de la délibération du 17 février 2016 instaurant cette exclusion » (pièce n° 2).

B – Une seconde tentative pour évincer certaines catégories d'étrangers

En réaction à cet arrêt, le conseil d'administration du Syndicat des Transports d'Île-de-France (alors qu'il s'agit très certainement du conseil d'administration d'ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS, la modification étant intervenue en juin 2017) a été réuni dès le 11 juillet 2018, soit à peine quatre jours après l'arrêt précité, et une nouvelle délibération a été adoptée, en grande partie pour qu'il soit fait échec à une application en bonne et due forme de la décision des juges de la Cour (**pièce n° 1**).

La délibération n° 2018/260 du syndicat, en date du 11 juillet 2018 a expressément pour objet la « *modification des dispositions relatives à la tarification Solidarité Transport* ».

En outre, cette délibération a été expressément adoptée

« considérant l'arrêt rendu par la Cour d'appel administrative (sic) de Paris, le 6 juillet 2018, annulant l'article 1 de la délibération 2016/24 du 17 février 2016 relative à la modification de la tarification Solidarité Transport. »

La décision litigieuse contient six articles.

Selon l'article premier, le Syndicat

« approuve l'urgence de délibérer ce jour sur les mesures à prendre en conséquence de l'arrêt ci-dessus considéré ».

Selon l'article 2, il décide

« d'ajouter 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 Solidarité Transport) destinée à la mise en oeuvre de l'article L. 1113-1 du Code des transports la mention « à l'exclusion des étrangers en situation irrégulière ».

D'ajouter à la fin de l'article 1 de la délibération n° 7990 du 18 juin 2004 relative à l'extension des réductions offertes aux titulaires de la carte Solidarité Transport la mention « à l'exclusion des étrangers en situation irrégulière ». » (pièce n° 5).

L'article 3 dispose que

« les étrangers en situation irrégulière dont les ressources sont égales ou inférieures au plafond fixé en application de l'article L. 861-1 du Code de la sécurité sociale peuvent bénéficier d'une réduction de 50% sur les billets aux voyages et les forfaits Navigo. »

mais

« cette réduction est conditionnée par le fait de résider en Île-de-France et d'appartenir à un foyer fiscal dont les revenus sont connus par l'administration fiscale. »

L'article 4 indique que *« compte tenu des développements techniques nécessaires pour pouvoir délivrer les billets aux voyages et les forfaits Navigo à 50% aux personnes visées à l'article 3, un régime transitoire est mis en place. Ces modalités seront précisées par une décision ultérieure du directeur général. »*

L'article 5 dispose que

« Les titres à tarifs réduits au titre de la présente délibération ne peuvent être payés avec des chèques mobilité ».

Enfin, l'article 6 prévoit que

« Le directeur général est habilité à prendre par une décision qui sera publiée au recueil des actes administratifs toute mesure pour mettre en oeuvre les articles ci-dessus. Le directeur général est chargé de l'exécution de la présente délibération qui sera publiée au recueil des actes administratifs du Syndicat des Transports d'Ile-de-France. »

Les organisations requérantes sollicitent l'annulation des articles 2, 3, 4 et 6.

Dans leur formulation, les nouvelles dispositions visent moins ouvertement les étrangers, puisque les critères sélectifs reposent d'une part, sur la résidence en Ile-de-France, d'autre part, sur l'appartenance à un foyer fiscal connu de l'administration des services du Trésor public.

Toutefois, la majeure partie des personnes étrangères se trouvent dans une situation caractérisée par une extrême précarité, de telle sorte qu'en fait, elles sont les principales personnes concernées par le nouveau dispositif.

C'est pourquoi il est critiqué par les organisations requérantes.

II – En droit

A – Intérêt à agir

En matière d'intérêt à agir des associations, la jurisprudence du Conseil d'État révèle un pragmatisme certain.

En effet, à ses yeux, il suffit de caractériser un lien suffisamment direct entre la décision administrative contestée et l'objet et l'activité statutaires de l'association. Ainsi, non seulement l'intérêt défendu par certaines associations agréées justifie que celles-ci puissent « *bénéficier d'une présomption d'intérêt à agir pour contester toute décision administrative ayant un rapport direct avec son objet et ses activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elle bénéficie de l'agrément* » (CE, 13 déc. 2006, n° 264115).

En outre, une association dont les statuts ne limitent pas géographiquement la compétence peut également disposer d'un intérêt à agir au sujet d'un décret ayant un impact local, dès lors que d'autres éléments démontrent le champ d'action local de cette association (CE, 25 juin 2012, *Collectif antinucléaire 13*, n° 346395).

En somme, indépendamment de son champ géographique d'action, la reconnaissance de l'intérêt à agir d'une association contre une décision de portée locale est essentiellement conditionnée par l'existence d'une corrélation suffisamment directe entre la décision contestée et l'objet de cette association.

Il en est ainsi des associations nationales ayant pour objet statutaire la défense des droits et libertés.

Le Conseil d'Etat a lui-même réaffirmé dans l'arrêt du 4 novembre 2015, la nécessité de tenir compte, au titre de l'appréciation de l'intérêt à agir, des implications particulières que peuvent emporter des décisions locales « *dans le domaine des libertés publiques* » (CE, 4 nov. 2015, *Association « Ligue des droits de l'homme »*, n° 375178, CE, 7 février 2017, *Association aides et autres* n° 392758 et *TA Paris*, 27 mai 2016, *Cimade et autres* n° 1602305).

- Du GISTI (pièces n° 9 et 10)

Selon l'article 1er de ses statuts, le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (Gisti), association constituée conformément à la loi du 1er juillet 1901, a pour objet :

- « - de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des étrangers et des immigrés ;
- d'informer les étrangers des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits ;

- de soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité ;
- de combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes ;
- de promouvoir la liberté de circulation ».

L'intérêt à agir du Gisti a été reconnu à de nombreuses reprises depuis sa création, au début des années soixante-dix, par exemple, dans des décisions relatives l'exclusion des étrangers de certains emplois (v. par ex. CE, Ass., 31 mai 2006, Gisti, n° 273638, au Lebon sur l'exclusion des ressortissants de pays tiers du droit de vote et d'éligibilité aux chambres de métiers).

La disposition critiquée constitue une forme de discrimination à l'égard des étrangers, dont la situation est très précaire, ce qui justifie l'intérêt à agir du Gisti.

- De la Fédération des associations de solidarité avec tous les immigrés (FASTI) (pièces n° 11 et 12)

Selon le préambule du statut de la FASTI, la fédération a pour objet notamment de lutter contre toutes les discriminations dont sont victimes les personnes immigrées, au nombre desquelles figurent les personnes en situation irrégulière. L'action contentieuse se rattache donc directement à l'objet de l'association.

- De la CIMADE (pièces n° 13, 14 et 15)

Il ressort des statuts de la Cimade qu'elle a pour but la défense des droits des étrangers.

En effet, l'article 1^{er} des statuts de la Cimade précise que :

« Article I. But et moyens d'action

La Cimade a pour but de manifester une solidarité active avec les personnes opprimées et exploitées. Elle défend la dignité et les droits des personnes réfugiées et migrantes, quelles que soient leurs origines, leurs opinions politiques ou leurs convictions. Elle lutte contre toute forme de discrimination et, en particulier, contre la xénophobie et le racisme.

La Cimade inscrit son engagement dans la perspective d'un monde plus humain et plus juste et adapte constamment ses actions nationales et internationales aux enjeux de l'époque.

La Cimade rassemble des femmes et des hommes d'horizons nationaux, religieux, politiques et philosophiques divers qui partagent ses buts et ses valeurs.

Actrice de la société civile, elle collabore avec de nombreux organismes et partenaires de différentes origines, laïques et confessionnelles.

La Cimade met en œuvre tous les moyens propres à atteindre ses buts, y compris par des actions de témoignage, d'éducation ou de formation, et au besoin par voie judiciaire comme la constitution de partie civile ».

La recevabilité de La Cimade pour agir à l'appui de la défense des droits des personnes migrantes a été reconnue à plusieurs reprises par le Conseil d'Etat (*CE, 23 mai 2012 n°352534 ; CE, 18 novembre 2011 n°335532 ; CE, 19 mai 2010 n°323758*).

La décision attaquée porte atteinte aux droits des personnes migrantes, qui sont parmi les plus précaires. Ces personnes sont pour la plupart amenées à effectuer de nombreux déplacements en Ile-de-France pour effectuer diverses démarches, notamment d'accès aux droits. La décision attaquée les prive de la possibilité de bénéficier de réductions sur leurs frais de transports malgré leur situation de précarité.

La Cimade a donc intérêt à agir.

- Du Secours Catholique Caritas France (pièces n° 16 et 17)

Il ressort tant des statuts que des missions exercées par le Secours Catholique que l'association a intérêt pour agir, en premier lieu, aux termes de l'article 1 de ses statuts relatifs à son objet :

*« L'Association dite « LE SECOURS CATHOLIQUE » fondée en 1946, a pour objet :
Le rayonnement de la charité chrétienne.*

A cet effet :

- D'apporter, partout où le besoin s'en fera sentir, à l'exclusion de tout particularisme national ou confessionnel, tout secours et toute aide, directe ou indirecte, morale ou matérielle, quelles que soient les opinions philosophiques ou religieuses des bénéficiaires.»

Le Secours Catholique Caritas France est en second lieu présent dans les huit départements d'Ile de France. Dans ses activités quotidiennes, au sein tant de ses permanences d'accueil et d'accompagnement des personnes étrangères que de celles, généralistes, qui permettent un accès à des aides financières, l'association accompagne, conseille et aide financièrement les personnes en situation irrégulière qui rencontrent des difficultés dans leur quotidien. Et, ce de plus en plus souvent, dans le cadre des déplacements liés à leur vie familiale (scolarité des enfants, changements de lieux d'hébergement décidés par les 115), à leur santé, à leur recherche d'emploi ou pour se rendre effectivement sur leur lieu de travail ainsi que pour mener à bien les démarches administratives indispensables à l'évolution de leur situation administrative.

- De l'Association Dom'Asile (pièces n° 18 et 19)

Est recevable à former une intervention, devant le juge du fond comme devant le juge de cassation, toute personne qui justifie d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige (*CE, section, 25 juillet 2013, OFPRA contre Mlle A, n° 350661*).

L'article 3 des statuts de Dom'Asile indique que son but est d'«*apporter, notamment, par le biais de la domiciliation postale, une aide, une orientation et un accompagnement aux personnes en exil (demandeurs d'asile, bénéficiaires de la protection internationale, personnes déboutées)*» et non aux seules personnes en demande d'asile comme l'expose Ile-de-France Mobilités dans son mémoire en défense.

L'article 4 précise par ailleurs «*Pour répondre aux besoins des personnes en exil :*

- a) *l'association assure une coordination de différents centres de domiciliation postale et/ou d'accès aux droits pour ces personnes*
- b) *l'association est l'interlocuteur des autorités publiques régionales ou nationales en la matière et vise au respect des droits de ces personnes.*
- c) *l'association peut aider ces personnes à exercer leurs droits ».*

L'association regroupe onze lieux de domiciliation répartis sur sept départements franciliens et fournit une adresse puis assure un suivi social et une orientation des personnes exilées tout au long de leur procédure. L'association Dom'Asile assure également un suivi social pour des personnes réfugiées, demandeuses d'asile et déboutées qui ne sont pas domiciliées dans la structure, pendant des permanences d'accès aux droits sociaux (Montreuil, Cergy).

L'accompagnement proposé par la structure concerne un panel très large de droits, notamment les droits sociaux. L'aide à l'accès à la réduction transport fait partie des sollicitations les plus importantes.

En 2018, 7 163 personnes ont bénéficié d'une domiciliation postale dans l'un des centres Dom'Asile dont plus d'un tiers sont des personnes déboutées du droit d'asile, par conséquent sans droit au séjour, bénéficiant pour la plupart de l'Aide Médicale de l'Etat et qui peuvent prétendre à une réduction transport.

Dom'Asile le constate à chacune de ses permanences. Les personnes accompagnées sont très souvent dans des situations très difficiles : à la rue, hébergées au 115 ou de manière précaire et insalubre chez un compatriote, ayant des difficultés pour manger, les bénévoles de l'association constatent leur précarité à chaque permanence. Les personnes sollicitant l'AME se déplacent particulièrement beaucoup en Ile-de-France pour venir chercher leur courrier ou venir nous solliciter pour une aide dans l'accès à leurs droits.

Dom'Asile le constate à chacune de ses permanences. Les personnes accompagnées sont très souvent dans des situations très difficiles : à la rue, hébergées au 115 ou de manière précaire et insalubre chez un compatriote, ayant des difficultés pour manger, les bénévoles de l'association constatent leur précarité à chaque permanence. Les personnes sollicitant l'AME se déplacent particulièrement beaucoup en Ile-de-France pour venir chercher leur courrier ou venir nous solliciter pour une aide dans l'accès à leurs droits.

Le Conseil d'Etat a considéré que l'association avait intérêt pour présenter une intervention volontaire auprès d'un requérant (CE, référés, 25 janvier 2011, Ministère de l'intérieur c/ Chakraborty, n° 345800). Par la suite, de nombreuses juridictions ont admis l'intervention de l'association sur des contentieux très variés, et notamment avec des questions liées aux droits sociaux des personnes en situation irrégulière comme l'hébergement (T.A. Paris, 13 avril 2018, Préfet de la Région Ile-de-France c/ Cimade et autres n° 1704945/3-3).

Par décision du Conseil d'Administration du 03/09/2018, le président a été autorisé à ester en justice dans cette affaire, conformément à l'article 16 des statuts de l'association.

- De l'Union des syndicats CGT de Paris (pièces n° 20, 21 et 22)

Selon l'article 2 de ses statuts, l'Union des Syndicats CGT de Paris (UD CGT Paris), Union de Syndicats Professionnels, a pour objet :

- « *d'agir (...) contre les discriminations de toutes sortes, le racisme, la xénophobie, ... celles liées à (...) à la condition sociale et toutes les exclusions.*
- *d'agir pour promouvoir la démocratie, l'égalité, la justice.*
- *d'étudier toutes les questions économiques et sociales et proposer de coordonner, d'appuyer, d'impulser (...) et développer les luttes de salariés (...) sur toutes les questions locales et générales pour l'amélioration des conditions de vie et de travail ».*

La disposition critiquée constitue une forme de discrimination à l'égard des travailleurs étrangers précaires et leurs familles – ce qui justifie l'intérêt à agir de l'Union des Syndicats CGT de Paris.

- De la Coordination 93 de lutte pour les sans-papiers (pièces n° 23, 24 et 25)

Aux termes de l'article 2 de ses statuts, la coordination a pour but notamment d'agir en faveur des personnes étrangères de Seine-Saint-Denis, privées de leurs statuts, de leurs droits et de les défendre. La coordination a donc intérêt à agir en l'espèce.

- De l'Union Départementale des Syndicats CGT des Yvelines (pièce n° 26)

Le préambule des statuts de l'UD CGT 78 indique que

« notre syndicalisme doit aussi investir d'autres champs qui concernent les salariés : c'est vrai pour les questions d'aménagement du territoire, des infrastructures comme les transports, de l'accès aux services publics [...]. ».

L'article 1^{er} des statuts indique que

« L'Union Départementale a pour objet de défendre les droits et intérêts professionnels, matériels et moraux, individuels et collectifs de tous les travailleurs [...]. Elle agit pour promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes, l'égalité des droits et de traitement de tous les salariés sans distinctions. Elle lutte contre le racisme et toutes les discriminations. »

Parmi les repères revendicatifs confédéraux, figure notamment parmi les premières fiches le thème de l'égalité de traitement.

La CGT dans les Yvelines accueille, informe, organise et défend les travailleurs sans papiers, avec ou sans emploi.

Les syndicats et unions locales CGT reçoivent et informent les travailleurs sans papiers et les accompagnent dans leurs démarches de régularisation.

Parmi eux et leur famille, certains se trouvent dans une situation très précaire et risquent de ce fait d'être exclus du dispositif permettant de bénéficier des réductions tarifaires.

La décision litigieuse porte préjudice aux personnes concernées, qui, bien qu'ayant des ressources inférieures au plafond de l'AME, risquent de perdre le bénéfice de la réduction tarifaire avec la mise en œuvre de la nouvelle décision du syndicat de transports franciliens.

Cela rend difficile, si ce n'est impossible, leurs déplacements, notamment pour leurs démarches de régularisation administrative ou pour se soigner.

C'est donc bien conformément à ses statuts et orientations que l'UD CGT 78 a intérêt à agir.

Il sera enfin précisé que l'article 29 des statuts confère un pouvoir permanent au secrétaire général pour agir en justice.

B – Erreur de droit

En substance, le nouveau dispositif adopté le 11 juillet 2018, tel qu'il est d'ailleurs décrit dans le rapport (**pièce n° 2**) et sur le site internet Solidarité transport (**pièce n° 3**), est le suivant :

- les personnes en situation irrégulière, tout les comme les étrangers en situation régulière ou les ressortissants français ou de l'Union européenne, peuvent bénéficier d'une réduction tarifaire de 50%, pour autant que leurs ressources soient d'un montant inférieur au seuil défini à l'article L. 1113-1 du Code des transports **et « à l'exclusion des étrangers en situation irrégulière » (articles 2 et 3, première phrase) ;**

- cette réduction est possible seulement si ces personnes en situation irrégulière justifient en premier lieu qu'elles résident en Ile de France, en second lieu, qu'elles appartiennent à un foyer fiscal dont les ressources sont connues des services fiscaux (**article 3, seconde phrase**) ; **en annexe à son mémoire en réponse, ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS produit une nouvelle délibération, en date du 12 décembre 2018, selon laquelle la condition relative à la résidence en Ile de France est supprimée. Celle relative au foyer fiscal est en revanche maintenue (pièce adverse n° 8)** ;
- elle s'applique seulement aux billets au voyage et aux forfaits, pas à la carte « Solidarité Transport » ;
- parallèlement, la carte « Solidarité Transport », qui permet d'avoir des réductions tarifaires à hauteur de 75%, est réservée aux personnes bénéficiaires de la Couverture maladie universelle complémentaire (« CMU-C ») ou de l'Allocation spécifique de solidarité (« ASS »), c'est-à-dire aux chômeurs de longue durée, étant entendu que par définition, pour percevoir ces prestations, il est obligatoire de posséder un titre de séjour, de telle sorte que ne seraient pas concernés les étrangers en situation irrégulière ;
- deux taux de réduction vont désormais coexister pour les ventes de billets de voyage et de forfaits (50% et 75%), ce qui serait techniquement complexe et nécessiterait un délai pour la mise en place de la vente des titres avec une réduction de 50% (articles 4 et 6) ;
- enfin, pour payer un titre de transport avec une réduction tarifaire, que ce soit un billet de voyage ou un forfait, de 50% ou de 75%, l'emploi d'un chèque mobilité est obligatoire (article 5).

La mise en œuvre est précisée sur le site internet du Syndicat (**pièce n° 8**, <https://www.solidaritetransport.fr/post/1>).

Par la présente requête, c'est l'annulation des articles 2, 3, 4 et 6 qui est sollicitée.

L'annulation de l'article 2

En tentant d'exclure les étrangers en situation irrégulière du champ des bénéficiaires des réductions tarifaires, ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS s'est emparé d'un cadre légal qui n'est pourtant pas celui de l'article L. 1113-1 du Code des transports, le seul auquel il lui était possible de se référer.

Corrélativement, le juge de l'excès de pouvoir n'est jamais tenu que de contrôler la légalité d'une décision à partir des considérations de fait et des fondements juridiques sur lesquels cette mesure s'appuie.

Or, parmi les très nombreuses bases légales dont l'administration a indiqué, dans sa délibération contestée, faire application, il n'est à aucun moment fait état de l'article L. 622-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS étant en charge de la mise en œuvre des dispositions du Code des transports qui le concerne et n'étant pas en charge des objectifs qui sont ceux de la législation sur les étrangers, sur l'article L. 622-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, la décision attaquée ne peut tout simplement pas être en substance fondée sur ces dispositions.

L'annulation de l'article 3

Dans son mémoire en réponse, ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS fait observer une confusion effectuée dans la requête introductive d'instance.

Dont acte.

Les observations suivantes, initialement présentées sous l'angle de l'article 2, concernent en réalité l'article 3.

Sur le fond, les conclusions sont maintenues.

L'article 3 de la délibération limite à 50% la part de réduction tarifaire aux bénéficiaires de l'Aide médicale de l'AME, alors qu'elle est de 75% pour ceux qui relèvent de la CMU-C.

Pourtant ces deux catégories de personnes se trouvent dans des situations identiques, tant au regard des conditions de ressources qui sont posées qu'à propos des besoins de déplacement.

Ainsi, en refusant d'accorder une réduction tarifaire supplémentaire de 25% aux bénéficiaires de l'AME, l'auteur de la délibération litigieuse s'inscrit en violation du principe de l'égalité de traitement.

En effet, il convient de rappeler qu'une collectivité locale dispose de la faculté de créer des prestations ou aides sociales, dites alors facultatives. Ces dispositions peuvent être propres, ou venir s'ajouter ou améliorer des dispositions ou aides sociales légales.

De la même façon, un organisme de transport public peut étendre les réductions tarifaires au-delà des dispositions minimales prévues par la loi. S'il est de la compétence des autorités organisatrices de transports urbains de mettre en œuvre la réduction tarifaire, il leur est ainsi loisible d'aller au-delà des exigences minimales prévues par la loi.

Les organismes de transports peuvent ainsi étendre le champ des bénéficiaires, en décidant d'un seuil de ressources plus élevé, voire en supprimant tout seuil de ressources pour certaines personnes (personnes âgées, personnes handicapées, chômeurs de longue durée, etc.), voire pour tous comme en ont décidé une vingtaine d'autorités organisatrices de transports urbains qui ont fait le choix de la gratuité totale (Aubagne, Castres, Châteauroux, Compiègne, Gap, Muret, Vitry, etc.).

Il leur est donc loisible d'étendre le champ de bénéficiaires mais pas de le restreindre, et, notamment, lorsqu'aucune disposition législative ne prévoit une condition de séjour régulier, comme c'est le cas des réductions tarifaires prévue par l'article L.1113-1 du code des transports, l'autorité compétente ne peut exiger une telle condition.

Ils peuvent aussi aller au-delà de la réduction minimale légale de 50 %, comme l'a d'ailleurs décidé le Conseil de ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS, en portant la réduction à 75 % (voire en la portant à 100 % pour les bénéficiaires du RSA).

Mais dans ce cas, la collectivité ou l'organisme de transport ne peut restreindre le champ des bénéficiaires du supplément de la réduction tarifaire, de 50 à 75 %, en ajoutant une distinction revenant à en exclure les bénéficiaires de l'AME pour finalement, le réserver exclusivement aux bénéficiaires de la CMU-C, alors que les premiers et les seconds se trouvent dans la même situation au regard des conditions de ressources d'une part, des besoins de déplacement, d'autre part.

Une telle distinction face à une aide sociale ou un service public doit respecter le principe d'égalité de traitement. Elle doit, à cet égard, être objective et raisonnable, c'est à-dire poursuivre un but en adéquation avec l'objet prestation ou aide octroyée, et proportionnée pour atteindre cet objet. (discrimination si la différence de traitement « *manque de justification objective et raisonnable, c'est-à-dire ne poursuit pas un but légitime ou n'a pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé* » par ex. CEDH, 13 nov. 2007, n°57325/00, D.H. c/ République tchèque).

Ces principes ont été soulignés avec clarté par le Défenseur des droits, dans sa décision n° 2017-284 du 5 décembre 2017, précisément dans le cadre de son intervention volontaire dans l'instance engagées par les requérantes ayant abouti à l'arrêté précité de la Cour administrative d'appel de Paris (**pièce n°7**).

Ce sont principalement les propos des pages 7 *in fine*, 8 et 9 qui seront retenus à cet égard.

Or, l'objet de la réduction tarifaire est de permettre à toutes les personnes disposant de faibles ressources de pouvoir se déplacer, pour se rendre à l'école, travailler, effectuer des démarches administratives. La réduction tarifaire prévue par le code des transports dont l'objet est de permettre un droit à la mobilité, s'adresse ainsi à toute personne disposant de faibles ressources, quelle que soit sa situation administrative. Il en va de même pour le supplément de réduction tarifaire.

Exiger une condition de régularité de séjour ne répond pas à l'objet de la disposition, ne répond pas à un objectif raisonnable en rapport avec l'objet de la réduction tarifaire.

Pour cette raison, la décision de limiter la réduction à 50 % pour les bénéficiaires de l'AME doit être annulée.

Pour tenter de démontrer une prétendue légitimité à une telle distinction, ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS avance que la réduction de 75% accordée en faveur des bénéficiaires de la CMU-C serait justifiée dans la mesure où étant en situation régulière, ces derniers doivent bénéficier d'un tel avantage pour des transports destinés à des déplacements professionnels, alors que le bénéficiaires de l'AME, étant par définition en situation irrégulière, n'auraient pas de tels besoins pour se déplacer selon des conditions avantageuses.

Cela est faux.

Il est de notoriété que les étrangers se trouvant en situation de précarité ont des besoins de se déplacer pour l'accomplissement des nombreuses démarches qu'ils doivent effectuer, pour recevoir les soins qui leur sont garantis au titre de la couverture maladie ouverte par l'AME, ou encore, toujours par exemple, pour accompagner leurs enfants qui sont souvent scolarisés dans des établissements éloignés de leur logement, que est souvent modifié, du fait de l'organisation complexe du système mis en place par le SAMU SOCIAL, dit « 115 ».

Une telle discrimination, illégale, est dès lors dénuée de toute considération objective et raisonnable.

* * *

Par sa seconde phrase de l'article 3, le conseil d'administration du Syndicat tente d'imposer une double condition : celle de résider en Ile-de-France d'une part, celle d'appartenir à un foyer fiscal dont les revenus sont connus par l'administration fiscale d'autre part.

Là encore, l'article L. 1113-1 du Code des transports contient une seule réserve, celle de disposer de ressources d'un montant défini par référence à l'article L. 861-1 du Code de la sécurité sociale.

Cette double condition nouvelle posée par la disposition litigieuse n'est pas prévue par la loi et de ce fait, le Syndicat des transports franciliens a clairement méconnu les obligations légales qui sont également les siennes en adoptant des dispositions qui sont contraires à la loi.

C'est donc l'annulation de la seconde phrase de l'article 3 qui s'impose de toute évidence.

* * *

Les conclusions de la requête initiale relatives à la condition de résidence en Ile de France sont retirées, dans la mesure où cette dernière a été abrogée en cours d'instance à l'initiative de ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS, par la délibération n° 2018/525 du 12 décembre 2018 (pièce adverse n° 8).

Les concluantes maintiennent en revanche leur demande d'annulation de la disposition selon laquelle est posée la condition relative à l'appartenance à un foyer fiscal.

Pour tenter de justifier une telle condition, ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS tente de se fonder sur des textes qui, comme cela a toujours été soutenu par les concluantes, ne prévoient pas de telle condition.

Il a été précédemment que l'article L. 861-1 CASF ne prévoit de telle condition.

Cela est d'autant plus cohérent avec le fait que le droit à l'Aide médicale de l'Etat est ouvert dès lors que l'intéressé justifie d'une résidence effective sur le territoire français de trois mois au moins.

Or, en droit fiscal, les obligations naissent seulement à partir du moment où une résidence de six mois au moins par an est constatée.

On ne comprend pas plus pourquoi ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS soutient avec un tel acharnement qu'une telle condition serait légale, en citant mot pour mot les termes d'une circulaire qui, outre le fait que celle-ci est dépourvue de caractère réglementaire, ne contient aucune exigence relative à l'appartenance à un foyer fiscal.

Enfin, ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS s'obstine encore à présenter des observations au sujet d'un moyen, celui des ressources, qui n'a jamais été soulevé par les requérantes dans le cadre de la présente instance.

Quoi qu'il en soit, le syndicat cite un texte, l'article 44 du décret n° 2005-860, qui certes énonce les documents fiscaux pour l'appréciation de la condition de ressources au regard de l'article L. 861-1 CASF.

Mais la production de ces documents constitue une simple faculté, non une obligation.

La faiblesse des ressources peut être justifiée par d'autres documents que ceux qui émanent des services fiscaux.

ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS sera donc purement et simplement déboutée de ses prétentions.

L'annulation de l'article 4

Celle de l'article 4 s'impose tout autant.

En effet, par la délibération litigieuse, le Syndicat ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS tente également de se dérober aux obligations qui sont les siennes en reportant, *sine die*, la mise en oeuvre du dispositif de réduction tarifaire sur les transports pour ce qui concerne les forfaits, en indiquant que

« *Un régime transitoire est mis en place* » pour une durée indéterminée, pour la délivrance des billets aux voyages et les forfaits Navigo à 50% aux personnes visées à l'article 3, « *compte tenu des développements techniques nécessaires* ».

Pourtant, l'annulation de la précédente délibération du Syndicat, en date du 17 février 2016, constituait un « *risque* » pour lui et en avait parfaitement conscience.

Il avait donc toutes les raisons de devoir anticiper et ne saurait aujourd'hui retarder la mise en oeuvre des obligations qui sont les siennes en arguant des pseudo nécessités techniques.

L'article 4 sera donc annulé pour ces raisons.

* * *

Dans son mémoire en réponse, ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS tente de justifier la nécessité de mettre en place un tel régime transitoire au vu de l'ampleur des modifications qui résultent des solutions dégagées par la Cour administrative d'appel de Paris, dans son arrêt du 6 juillet 2018.

Là encore, ses prétentions seront écartées.

Il convient en effet de rappeler que la délibération du 17 février 2016 a été annulée en première instance puis en appel au motif que les dispositions qu'elle contenait n'étaient pas conformes à la loi.

Celle-ci est ancienne puisqu'il s'agit de l'article L. 1113-1 du Code des transports, issu de l'article 123 la loi dite « SRU », en date du 13 décembre 2000.

Au jour de la décision attaquée, le syndicat était en infraction à la loi depuis seize années !

Dès lors, aucune période de transition ne saurait être envisagée.

L'annulation de l'article 6

L'annulation de l'article 6 s'impose enfin, en ce qu'il habilite le directeur général du Syndicat à prendre des mesures d'exécution des dispositions de la délibération litigieuse.

Si la délibération est litigieuse, les mesures d'exécution qui sont susceptibles d'être prises par lui le sont tout autant.

* * *

Enfin, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative, le Tribunal condamnera le syndicat ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS au paiement de la somme de 1 000 euros à chacune des organisations requérantes.

En toute logique, le syndicat ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS sera débouté de ses prétentions pécuniaires.

**Par ces motifs et tous autres à déduire
et suppléer au besoin d'office**

Les associations GISTI, FASTI, La CIMADE, SECOURS CATHOLIQUE CARITAS FRANCE, DOM'ASILE, l'Union départementale de la CGT de Paris, et l'association COORDINATION 93 DE LUTTE POUR LES SANS PAPIERS, concluent, sous toutes réserves et notamment celles de produire un mémoire en réplique, à ce qu'il plaise au Tribunal de :

- annuler les articles 2, 3, 4 et 6 de la délibération n° 2018/260 du Conseil d'administration du Syndicat des Transports d'Ile-de-France (désormais « ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS ») ;
- condamner le syndicat ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS à payer à chacune des organisations requérantes, la somme de 1 000 euros, en application de l'article L. 761-1 du CJA.

Sous toutes réserves

Fait à Paris, le 15 avril 2019

Maître Hélène GACON
Avocate au Barreau de Paris