

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE PARIS**

SG

N^{os} 18PA00487,18PA00494

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ILE-DE-FRANCE MOBILITES

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Bernard Even
Président

La Cour administrative d'appel de Paris

Mme Perrine Hamon
Rapporteur

(4^{ème} chambre)

Mme Christelle Oriol
Rapporteur public

Audience du 27 juin 2018
Lecture du 6 juillet 2018

65-02-01
C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. Pierre Serne, d'une part, et l'Union des syndicats CGT de Paris, l'Union départementale CGT des Yvelines, l'Union syndicale Solidaires, le Groupement d'information et de soutien des immigrés (GISTI), le Comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE), l'association Dom'Asile, la Fédération des associations de solidarité avec tous les immigrés (FASTI) et la Coordination 93 de lutte pour les sans-papiers, d'autre part, ont demandé au Tribunal administratif de Paris, par deux requêtes distinctes, d'annuler la délibération du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) n° 2016/024 du 17 février 2016 excluant les personnes bénéficiant de l'aide médicale d'Etat du bénéfice des réductions tarifaires prévues par l'article L. 1113-1 du code des transports, ainsi que, par voie de conséquence, d'annuler l'avenant à la convention relative à la participation de la région d'Ile-de-France au financement de l'aide au déplacement des personnes aux situations financières les plus modestes en Ile-de-France.

Par un jugement n^{os} 1605926 et 1605956/6-2 du 25 janvier 2018, le Tribunal administratif de Paris, après avoir joint ces deux requêtes, a, d'une part, rejeté comme irrecevables les conclusions de l'Union des syndicats CGT de Paris, l'Union départementale CGT des Yvelines, l'Union syndicale Solidaires, le Comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE), l'association Dom'Asile et la Coordination 93 de lutte pour les sans-papiers et, d'autre part, annulé la délibération attaquée.

Procédure devant la Cour :

1°) Par une requête enregistrée sous le n^o 18PA00487 le 9 février 2018 et un mémoire enregistré le 4 avril 2018, Ile-de-France Mobilités, venant aux droits du STIF, représenté par Me Gauch, demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement du Tribunal administratif de Paris n^{os} 1605926 et 1605956/6-2 du 25 janvier 2018 ;

2°) de rejeter la requête de M. Serne et autres ;

3°) de mettre à la charge de M. Serne la somme de 1 500 euros, et à la charge du GISTI et du FASTI, chacun, la somme de 750 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le tribunal administratif n'ayant pas tiré dans son dispositif les conséquences du défaut d'intérêt à agir de certains requérants, son jugement est dès lors entaché de contradictions ;

- l'Union des syndicats CGT de Paris, l'Union départementale des syndicats CGT des Yvelines, l'union syndicale Solidaires, l'association Dom'asile, la Cimade n'ont pas d'intérêt à agir et ne justifient pas de leur qualité pour agir ;

- il ne suffit pas de résider en France pour pouvoir bénéficier des réductions tarifaires de transport prévues par l'article L. 1113-1 du code des transports, lequel est réservé aux bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire ayant, par suite, une résidence régulière en France ;

- la différence de traitement entre les étrangers résidant régulièrement en France et ceux y résidant irrégulièrement n'est pas contraire au principe d'égalité, le transport n'étant pas un droit fondamental ;

- le tribunal administratif a dénaturé les conclusions dont il était saisi en prononçant à tort une annulation totale de la délibération attaquée, alors que la légalité de la suppression de la réduction tarifaire pour les bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat est sans incidence sur celle de l'autorisation de signature de l'avenant à la convention de financement conclue avec la région Ile-de-France.

Par un mémoire en défense et un mémoire complémentaire, enregistrés les 20 mars et 5 avril 2018, M. Pierre Serne, représenté par Me Bouzenoune, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge d'Ile-de-France Mobilités sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la Cour d'appel est incompétente, le litige relevant du 1^o de l'article R. 811-1 du code de justice administrative compte tenu de la nature sociale de la prestation en litige ;
- la demande de première instance est recevable ;
- la délibération du 17 février 2016 a été prise à l'issue d'une procédure irrégulière, faute de respect du délai pour la communication de l'ordre du jour aux administrateurs et faute d'information de ceux-ci sur le projet de délibération leur étant soumis ;
- la condition de séjour régulière instaurée par la délibération méconnaît l'article L. 1113-1 du code des transports, le législateur n'ayant pas entendu exclure les bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat ;
- elle est contraire au principe d'égalité ;
- elle est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'elle méconnaît l'objectif social de l'article L. 1113-1 du code des transports.

Par des mémoires en défense enregistrés le 28 mars 2018 et le 17 avril 2018, le Groupement d'information et de soutien des immigrés (GISTI) et la Fédération des associations de solidarité avec tous les immigrés (FASTI), représentés par Me Gacon, concluent au rejet de la requête et à ce que la somme de 1 500 euros soit mis à la charge de l'Etat sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que les moyens soulevés par Ile-de-France Mobilités ne sont pas fondés.

Un mémoire, enregistré le 20 avril 2018, a été présenté pour Ile-de-France Mobilités.

II^o) Par une requête enregistrée sous le n^o 18PA00494 le 12 février 2018, Ile-de-France Mobilités, venant aux droits du STIF, représenté par Me Ramel, demande à la Cour d'ordonner le sursis à exécution du jugement du Tribunal administratif de Paris n^o 1605926 et 1605956/6-2 du 25 janvier 2018.

Il soutient que les conditions de l'article R. 811-16 du code de justice administrative sont remplies pour un sursis, dès lors que l'exécution du jugement aurait des conséquences difficilement réparables et que la mise en place du dispositif de réductions tarifaires au profit des bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat entraînerait un coût de 20 à 45 millions d'euros au titre des années 2016 et 2017, et d'environ 43 millions d'euros pour les années suivantes, qui seraient définitivement perdus dans l'hypothèse d'une annulation du jugement contesté en appel.

Par un mémoire en défense enregistré le 1^{er} mars 2018, le Groupement d'information et de soutien des immigrés (GISTI) et la Fédération des associations de solidarité avec tous les immigrés (FASTI), représentés par Me Gacon, concluent au rejet de la requête et à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge d'Ile-de-France Mobilités sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que les moyens soulevés par Ile-de-France Mobilités ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense enregistré le 8 mars 2018, M. Pierre Serne, représenté par Me Bouzenoune, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge d'Ile-de-France Mobilités sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que les moyens soulevés par Ile-de-France Mobilités ne sont pas fondés.

Un mémoire, enregistré le 20 juin 2018, a été présenté pour Ile-de-France Mobilités.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code des transports ;
- le code de la sécurité sociale ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Hamon,
- les conclusions de Mme Oriol, rapporteur public,
- les observations de Me Gauch pour Ile-de-France Mobilités,
- les observations de Me Gacon pour le Groupement d'information et de soutien des immigrés et la Fédération des associations de solidarité avec tous les immigrés,
- les observations de Mme Alasseur pour le Défenseur des droits,
- et les observations de Me Bouzenoune pour M. Serne.

Une note en délibéré, enregistrée le 28 juin 2018, a été présentée par le Défenseur des Droits.

1. Par une délibération du 17 février 2016, le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), devenu Ile-de-France Mobilités, a prévu qu'à compter du 1^{er} mars 2016, les bénéficiaires des réductions tarifaires dans les transports seront 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, « à l'exclusion des personnes justifiant du bénéfice de l'aide médicale d'Etat ». M. Serne ainsi que divers syndicats et associations ont demandé au Tribunal administratif de Paris d'annuler cette délibération. Après avoir joint leurs requêtes, le Tribunal a annulé cette délibération par un jugement du 25 janvier 2018 dont Ile-de-France Mobilités a fait appel. Par deux requêtes distinctes, Ile-de-France Mobilités demande à la Cour, d'une part, d'ordonner qu'il soit sursis à l'exécution de ce jugement, et d'autre part d'annuler ce jugement pour rejeter la demande de M. Serne et autres.

2. Les deux requêtes d'Ile-de-France Mobilités sont dirigées contre le même jugement et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul arrêt.

Sur la compétence de la Cour :

3. L'article R. 811-1 du code de justice administrative, dans sa rédaction applicable aux décisions des tribunaux administratifs rendues à compter du 1^{er} janvier 2014, dispose que : « (...) le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort : / 1^o Sur les litiges relatifs aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi, mentionnés à l'article R. 772-5, y compris le contentieux du droit au logement défini à l'article R. 778-1 (...) ».

4. S'il résulte des dispositions précitées que le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort sur les litiges liés à l'attribution d'une prestation ou d'une allocation, ou encore à la reconnaissance d'un droit entrant dans le champ d'application de l'article R. 811-1 du code de justice administrative, il est constant que les requêtes de M. Serne et des syndicats et associations précités, qui sont tous des tiers à l'égard de la réduction tarifaire qui est l'objet du litige, ne portent pas sur l'attribution de cette réduction mais sur la détermination des conditions posées à son octroi. Une telle action ne pouvant être regardée comme un litige relatif « aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale » au sens de l'article R. 811-1 du code de justice administrative, la contestation du jugement du Tribunal administratif de Paris du 25 janvier 2018 relève de la compétence de la Cour administrative d'appel.

Sur la régularité du jugement attaqué :

5. Dans l'hypothèse où des conclusions communes sont présentées par des requérants différents à travers plusieurs requêtes, que la juridiction décide de joindre, il suffit que l'un d'entre eux soit recevable à agir devant la juridiction pour que le juge puisse, au vu d'un moyen soulevé par celui-ci, faire droit à ces conclusions communes. En revanche, les conclusions propres à chaque requérant ne sauraient être accueillies, sans que les fins de non-recevoir qui leur sont opposées aient été écartées.

6. En ayant, dans ses motifs, rappelé ce principe avant de juger irrecevables les conclusions présentées par l'Union des syndicats CGT de Paris, l'Union des syndicats CGT des Yvelines, l'Union syndicale Solidaires, la CIMADE et par l'association Dom'Asile, puis en ayant par son dispositif rejeté les conclusions présentées par ces requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, les premiers juges ont tiré toutes les conséquences de cette irrecevabilité et n'ont, par suite, pas entaché le jugement attaqué de contradiction entre ses motifs et son dispositif.

7. En revanche, il ressort des pièces du dossier de première instance que l'Union des syndicats CGT de Paris, l'Union départementale CGT des Yvelines, l'Union syndicale Solidaires, le Groupement d'information et de soutien des immigrés (GISTI), le Comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE), l'association Dom'Asile, la Fédération des associations de solidarité avec tous les immigrés (FASTI) et la Coordination 93 de lutte pour les sans-papiers n'ayant demandé au Tribunal administratif de Paris que l'annulation de la délibération du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) du 17 février 2016 excluant les personnes bénéficiant de l'aide médicale d'Etat du bénéfice des réductions tarifaires prévues par l'article L. 1113-1 du code des transports et, par voie de conséquence, de l'avenant à la convention relative à la participation de la région d'Ile-de-France au financement de l'aide au déplacement des personnes aux situations financières les plus modestes en Ile-de-France, et non l'annulation de la délibération du 21 janvier 2016 par laquelle le conseil régional a approuvé cet avenant, Ile-de-France Mobilités est fondé à soutenir que le jugement a dénaturé les écritures des parties et est entaché d'irrégularité en tant qu'il a statué sur les conclusions dirigées contre cet avenant. Il y a lieu, dès lors, d'annuler le jugement attaqué sur ce point, pour se prononcer immédiatement par la voie de l'évocation sur les conclusions dirigées contre cet avenant et de statuer par la voie de l'effet dévolutif de l'appel sur le surplus des conclusions présentées par Ile-de-France Mobilités.

Sur la légalité de la délibération attaquée :

8. Aux termes de l'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, dans sa rédaction applicable à la date de la délibération attaquée : « *Dans l'aire de compétence des autorités organisatrices de la mobilité et, dans la région d'Ile-de-France, dans l'aire de compétence du Syndicat des transports d'Ile-de-France, 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.* ». Aux termes de l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale relatif à la protection complémentaire en matière de santé : « *Les personnes résidant de manière stable et régulière dans les conditions prévues à l'article L. 111-2-3 et bénéficiant de la prise en charge des frais de santé mentionnée à l'article L. 160-1, dont les ressources sont inférieures à un plafond déterminé par décret et revalorisé au 1er avril de chaque année, par application du coefficient mentionné à l'article L. 161-25, ont droit à une couverture complémentaire dans les conditions définies à l'article L. 861-3. (...)* ».

9. Il ressort clairement de ces dispositions, 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 réduction tarifaire 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 en situation irrégulière bénéficiant de l'aide médicale d'Etat, Ile-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 premier de la délibération du 17 février 2016 instaurant cette exclusion.

10. Toutefois, Ile-de-France Mobilités est fondée à soutenir, en appel, que la légalité de la suppression de la réduction tarifaire aux bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat, décidée par l'article premier de la délibération attaquée, est par elle-même sans incidence sur la légalité de l'article 2 de cette même délibération portant approbation d'un avenant à la convention de financement conclue avec la Région Ile-de-France et autorise sa directrice générale à signer cet avenant, dans la mesure où celui-ci a un objet et une portée distincts dès lors puisqu'il porte sur le niveau de la subvention consentie par la Région pour le financement des réductions tarifaires accordées aux voyageurs, pour leur partie supérieure au minimum légal de 50 %. En l'absence de tout moyen dirigé, en appel comme en première instance, contre cet article 2 de la délibération attaquée, Ile-de-France Mobilités est fondée à soutenir que c'est à tort que les premiers juges ont annulé l'article 2 de la délibération du 17 février 2016, et à demander dans cette mesure la réformation du jugement attaqué.

11. En l'absence de tout moyen dirigé contre l'avenant à la convention de financement conclue entre Ile-de-France Mobilités et la Région Ile-de-France, les conclusions des associations et syndicats tendant à l'annulation de cet avenant, par voie de conséquence de l'annulation de la délibération du 16 février 2017 ne peuvent, en tout état de cause, qu'être rejetées.

Sur la requête aux fins de sursis à exécution n° 18PA0494 :

12. La Cour statuant au fond, par le présent arrêt, sur les conclusions de la requête d'Ile-de-France Mobilités, les conclusions figurant dans sa requête à fin de sursis à exécution du jugement contesté deviennent sans objet. Par suite, il n'y a plus lieu d'y statuer.

Sur les frais de justice :

13. En vertu des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, le tribunal ne peut pas faire bénéficier la partie tenue aux dépens ou la partie perdante du paiement par l'autre partie des frais qu'elle a exposés à l'occasion du litige soumis au juge. Les conclusions présentées à ce titre par M. Serne, par le GISTI et par la FASTI doivent, dès lors, être rejetées. Par ailleurs, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par Ile-de-France Mobilités sur le même fondement.

DECIDE :

Article 1^{er} : Il n'y a pas lieu de statuer sur la requête n° 18PA00494.

Article 2 : Le jugement du Tribunal administratif de Paris n^{os} 1605926 et 1605956/6-2 du 25 janvier 2018 est annulé en tant qu'il a statué sur les conclusions dirigées contre l'avenant à la convention relative à la participation de la région d'Ile-de-France au financement de l'aide au déplacement des personnes aux situations financières les plus modestes en Ile-de-France.

Article 3 : Les conclusions dirigées contre l'article 2 de la délibération du 17 février 2016 d'Ile-de-France Mobilités sont rejetées.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à Ile-de-France Mobilités, au Groupement d'information et de soutien des immigrés, à la Fédération des associations de solidarité avec tous les immigrés et à M. Pierre Serne, l'Union des syndicats CGT de Paris, l'Union départementale CGT des Yvelines, l'Union syndicale Solidaires, le Groupement d'information et de soutien des immigrés (GISTI), le Comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE), l'association Dom'Asile, la Fédération des associations de solidarité avec tous les immigrés (FASTI) et la Coordination 93 de lutte pour les sans-papiers et au défenseur des droits.

Délibéré après l'audience du 27 juin 2018, à laquelle siégeaient :

- M. Even, président de chambre,
- Mme Hamon, président assesseur,
- Mme d'Argenlieu, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 6 juillet 2018.

Le rapporteur,



P. HAMON

Le président,



B. EVEN

Le greffier,



S. GASPAR

La République mande et ordonne à la ministre chargée des transports en ce qui la concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.