

Paris, le 16 novembre 2018

Décision du Défenseur des droits n°2018-274

Le Défenseur des droits,

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

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

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

Vu les articles L.1803-1 et suivants du code des transports ;

Vu la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Saisi par Madame A, Madame B, Monsieur C, Madame D, Monsieur F, Madame G, Monsieur H, Madame J, Madame K et Monsieur R, d'un défaut de versement de l'aide à la continuité territoriale ;

Estime que les difficultés récurrentes rencontrées par les réclamants pour tenter d'obtenir le versement de l'aide à la continuité territoriale lors de leurs déplacements entre l'Outre-Mer et la métropole constituent une défaillance des services de l'Agence de l'Outre-Mer pour la Mobilité (LADOM) dans l'exercice de leurs missions et sont susceptibles de constituer une discrimination pour les résidents de La Réunion par rapport aux autres ultramarins ;

Recommande à LADOM :

- de prendre les mesures nécessaires afin que les dossiers instruits et en attente de paiement puissent être réglés dans les plus brefs délais ;

- de diligenter une enquête administrative dans l'agence de La Réunion afin d'identifier les dossiers qui n'auraient pas encore été instruits et de procéder ainsi à leur traitement ;
- de tenir informé le Défenseur des droits, dans un délai de trois mois à compter de la notification de la décision, des mesures prises pour rétablir les intéressés dans leurs droits.

Jacques TOUBON

Recommandation dans le cadre de l'article 25 de la loi n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits

I.- Rappel des faits

1. Le Défenseur des droits a été saisi, à de nombreuses reprises, de réclamations relatives à un défaut de versement par les services de l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) de l'aide à la continuité territoriale permettant le financement des déplacements en métropole des particuliers résidant en outre-mer.
2. Plusieurs résidents d'outre-mer, principalement situés à La Réunion, ayant effectué, en 2013 ou en 2014, un trajet aller-retour en Métropole, seuls ou avec les membres de leurs familles, ont déposé auprès des services de LADOM localement compétents un dossier pour bénéficier de l'aide à la continuité territoriale.
3. Or, le versement de l'aide escomptée n'est pas intervenu, soit qu'aucune réponse n'ait été apportée à leur demande, soit que, à la suite d'une erreur dans le traitement de leurs dossiers, le paiement ait été effectué sur un compte bancaire erroné.

II.- Procédure

4. Pour chacun des dossiers individuels dont il a été saisi, le Défenseur des droits a sollicité les agences de LADOM localement compétentes pour obtenir leur traitement.
5. Cependant, ces démarches n'ont pas abouti au règlement de ces dossiers, alors même que pour certains d'entre eux, il lui avait été indiqué qu'ils avaient été transmis au service compétent pour une mise en paiement des sommes dues.
6. Le Défenseur des droits a donc saisi les services du siège de LADOM de ces différentes réclamations.
7. Par courrier en date du 18 septembre 2017, le Défenseur des droits a également informé les services du siège de LADOM qu'au cours de son enquête sur chacun de ces dossiers, il avait appris que près de quatre cents dossiers déposés auprès de LADOM de La Réunion, dont deux cents avaient été transmis au siège pour paiement depuis plusieurs mois, étaient toujours en attente de traitement, voire avaient été archivés.

8. Par courriers du 5 avril 2017 et du 20 avril 2017, les services du siège de LADOM ont indiqué au Défenseur des droits que les remboursements attendus par Madame B, Madame A, Monsieur C, Madame D, Monsieur F, Madame G devaient intervenir.
9. Cependant, ces règlements n'ayant toujours pas été effectués et aucune réponse à son courrier du 18 septembre 2017 relatif à l'ensemble des dossiers en attente ne lui ayant été apportée, le Défenseur des droits a adressé à LADOM, par courrier en date du 19 janvier 2018, une note récapitulative.
10. Par courriels du 21 février 2018 et du 13 mars 2018, les services de LADOM ont indiqué au Défenseur des droits avoir effectué le versement de l'aide à Madame A, Monsieur C, Monsieur F, Madame G, Madame D et Madame B.
11. Par courrier en date du 25 juin 2018, LADOM a indiqué au Défenseur des droits que les dossiers de Monsieur H, Madame J, Madame K et enfin, Monsieur R dont le Défenseur des droits l'avait saisi entre temps, étaient en cours d'instruction, mais que, s'agissant des autres dossiers en attente, il était *« nécessaire de disposer de l'identité des demandeurs afin de pouvoir traiter leurs dossiers »*.
12. Par courriel du 23 octobre 2018, les services de LADOM ont sollicité la communication de pièces complémentaires dans le cadre du dossier de Monsieur R afin de vérifier le respect des critères d'éligibilité dans ce dossier.
13. Cependant, le Défenseur des droits n'a toujours pas obtenu la confirmation du règlement des dossiers de Monsieur H, Madame J, Madame K, ni d'informations concernant les mesures adoptées par LADOM pour procéder au traitement des quatre cents dossiers en attente sur lesquels l'attention de LADOM avait été attirée, et ce, alors même qu'il a encore reçu deux nouvelles réclamations pour défaut de versement de l'aide à la continuité territoriale par les services de LADOM de La Réunion.

III.- L'aide à la continuité territoriale

14. L'article 50 de la loi n°2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer a créé un fonds de continuité territoriale recouvrant plusieurs dispositifs visant à financer, sous forme d'aides et sous conditions, les déplacements des résidents des outre-mer.
15. Ces dispositifs, qui reposent sur les principes d'égalité des droits, de solidarité nationale et d'unité de la République entre l'hexagone et les outre-mer sont les suivants :

- L'aide à la continuité territoriale qui permet de financer une partie des titres de transport des résidents d'outre-mer entre leur territoire et l'hexagone ;
 - Le passeport mobilité-études qui permet aux étudiants du secondaire et de l'enseignement supérieur de certains territoires ultramarins de suivre une formation hors de leur collectivité d'origine ;
 - Le passeport mobilité formation professionnelle.
16. Par décret n°2010-1425 du 18 novembre 2010 relatif au fonctionnement et à la gestion du fonds de continuité territoriale prévu à l'article 50 de la loi n°2009-594 du 27 mai 2009, la gestion du fonds de continuité territoriale a été confiée à l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM), devenue depuis le 1^{er} janvier 2016 un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère des outre-mer et du ministère chargé du budget. À ce titre, elle assure la gestion, le versement et le contrôle des aides versées.
17. LADOM, dont le siège est à Paris, dispose d'agences réparties dans les différents territoires ultramarins, dont La Réunion, qui traitent les dossiers de demande d'aide des particuliers.
18. Le dispositif d'aide à la continuité territoriale, codifié désormais dans le code des transports, a été complétée par la loi n°2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, qui prévoit notamment désormais la possibilité pour les résidents habituels régulièrement établis en France métropolitaine de bénéficier d'une aide lorsque leur demande est justifiée par un déplacement pour se rendre aux obsèques d'un parent au premier degré.
19. De son côté, la région La Réunion a mis en place, en 2015, son propre dispositif d'aide à la continuité territoriale, qui n'est pas cumulable avec l'aide accordée par l'État. Celui-ci a été complété en 2016, par un dispositif de la continuité territoriale Métropole/La Réunion pour permettre aux ultramarins de La Réunion vivant en métropole de revenir sur leur île et de retrouver leurs familles.
20. L'article L. 1803-1 du code des transports, applicable au moment du dépôt des dossiers litigieux, disposait que :

« Dans les conditions déterminées par les lois et règlements, les pouvoirs publics mettent en œuvre outre-mer, au profit de l'ensemble des personnes qui y sont régulièrement établies, une politique nationale de continuité territoriale. Cette politique repose sur les principes d'égalité des droits, de solidarité nationale et d'unité de la République. Elle tend à rapprocher les conditions d'accès de la population aux services publics de transport, de formation, de santé et de communication de celles de la métropole, en tenant compte de la situation géographique, économique et sociale particulière de chaque collectivité territoriale d'outre-mer ».

21. Aux termes de l'article L.1803-2 du même code, « *en faveur des personnes ayant leur résidence habituelle en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à Mayotte, en Nouvelle Calédonie, en Polynésie française, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre et Miquelon et à Wallis-et-Futuna, le fonds de continuité territoriale finance des aides à la continuité territoriale ainsi que des aides destinées aux étudiants de l'enseignement supérieur et aux élèves du second cycle de l'enseignement secondaire. Il finance également des aides liées aux déplacements justifiés par la formation professionnelle en mobilité* ».
22. L'article L.1803-4 du code précisait que « *L'aide destinée à financer une partie des titres de transport des personnes résidant dans l'une des collectivités mentionnées à l'article L. 1803-2 entre leur collectivité de résidence et le territoire métropolitain est appelée " aide à la continuité territoriale " ».*
23. En application de ces dispositions, les personnes résidant notamment à La Réunion étaient en droit d'obtenir, sous réserve de remplir les conditions établies par les textes, le versement d'une aide à la continuité territoriale pour la prise en charge d'une partie de leurs frais de transport pour se rendre en métropole, et LADOM, qui est en charge de la gestion du fonds de continuité territoriale, était tenue, comme elle l'a admis pour certains dossiers dans ses courriers des 5 et 20 avril 2017, de procéder à ce versement, qui plus est dans un délai raisonnable.

IV.- Les manquements de LADOM

24. Les personnes nominativement énumérées précédemment ont dû multiplier les démarches et attendre plusieurs années avant d'obtenir une aide, voire même certaines, telles que Monsieur H, Madame J, Madame K et Monsieur R, attendent encore l'issue de l'examen de leurs dossiers.
25. Par ailleurs, près de quatre cents autres personnes, qui ont déposé leurs dossiers il y a plusieurs années auprès de LADOM de La Réunion, sont toujours en attente de leur traitement.
26. S'agissant de ces dossiers, contrairement à ce que les services de LADOM sollicitaient dans leur courrier du 25 juin 2018, il n'appartient pas au Défenseur des droits de recenser l'identité de ces personnes.
27. En effet, c'est à ses services, informés des défaillances dans l'exécution de ses missions par ses agences locales et principalement celle de La Réunion, qu'il revient de procéder à un contrôle de l'ensemble des dossiers dont elle a été

saisie et d'identifier ceux qui n'ont pas fait l'objet d'un traitement, afin d'apporter au plus vite une réponse à tous ceux dont les dossiers sont encore en attente.

28. En l'état, les droits dont disposent les potentiels bénéficiaires des aides prévues par les dispositions des articles L.1803-1 et suivants du code des transports sont méconnus.
29. Ainsi, le Défenseur des droits estime que les difficultés récurrentes rencontrées par les réclamants pour tenter d'obtenir le versement de l'aide à la continuité territoriale lors de leurs déplacements entre l'Outre-Mer et la métropole constituent une défaillance des services de LADOM dans l'exercice de leurs missions et par là-même une atteinte aux droits des usagers du service public.
30. De surcroît, comme indiqué dans sa note récapitulative du 19 janvier 2018, le Défenseur des droits estime que les manquements répétés dans le traitement de ces dossiers de demandes d'aide par les services de LADOM de La Réunion sont susceptibles de constituer une discrimination.
31. L'article 1er de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations dispose que :
- « Constitue une discrimination directe la situation dans laquelle, sur le fondement de (...) de son lieu de résidence (...), une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable ».*
32. L'article 2, 3° de la loi précitée précise que *« Toute discrimination directe ou indirecte fondée sur un motif mentionné à l'article 1er est interdite en matière de protection sociale, de santé, d'avantages sociaux, d'éducation, d'accès aux biens et services ou de fourniture de biens et services ».*
33. En l'espèce, les retards répétés et les erreurs dans le traitement des dossiers de demandes d'aide par les services de LADOM de La Réunion ont pour effet de priver les personnes régulièrement établies à La Réunion du bénéfice de la politique nationale de continuité territoriale, alors même qu'aucune justification n'est apportée par LADOM, celle-ci se bornant à un règlement au cas par cas des dossiers qui lui sont soumis par le Défenseur des droits sans prendre la mesure des difficultés rencontrées par les usagers du service public.

34. A cet égard, il est rappelé que l'article 4 de la loi du 27 mai 2008 prévoit que :

« Toute personne qui s'estime victime d'une discrimination directe ou indirecte présente devant la juridiction compétente les faits qui permettent d'en présumer l'existence. Au vu de ces éléments, il appartient à la partie défenderesse de prouver que la mesure en cause est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination ».

35. En conséquence, le Défenseur des droits estime que les manquements constatés sont susceptibles de constituer pour les particuliers résidant à La Réunion une discrimination en raison de leur lieu de résidence par rapport aux autres bénéficiaires du dispositif d'aide à la continuité territoriale.

36. Le Défenseur des droits recommande donc à LADOM :

- de prendre les mesures nécessaires afin que les dossiers instruits et en attente de paiement puissent être réglés dans les plus brefs délais ;
- de diligenter une enquête administrative dans l'agence de La Réunion afin d'identifier les dossiers qui n'auraient pas encore été instruits et de procéder ainsi à leur traitement ;
- de tenir informé le Défenseur des droits, dans un délai de trois mois à compter de la notification de la décision, des mesures prises pour rétablir les intéressés dans leurs droits.

Jacques TOUBON