

Paris, le 9 décembre 2020

Décision du Défenseur des droits n°2020-236

La Défenseure 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 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 ;

Saisie par Monsieur X d'une réclamation relative au nouveau dispositif d'aide à la continuité territoriale pour l'année 2020 ;

Décide de recommander à la région Y de modifier les conditions d'attribution de l'aide à la continuité territoriale adoptées dans le cadre du nouveau dispositif pour l'année 2020.

Demande à la région Y de rendre compte des suites données à la recommandation ci-dessus dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

Recommandations en application de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits

I.- Faits et Procédure

1. Par délibération du 10 décembre 2019, la région Y a adopté un nouveau dispositif d'aide à la continuité territoriale applicable du 1^{er} janvier au 31 décembre 2020.
2. Ce dispositif est ouvert aussi bien aux résidents de l'île qu'aux non-résidents, à condition que ces derniers résident en France Métropolitaine et qu'ils remplissent l'une des conditions suivantes : être né à Y, avoir au moins un parent né à Y, être un enfant rattaché à un foyer fiscal de Y ou être père ou mère d'un enfant né à Y ou né d'un parent natif de Y.
3. Les demandes d'aide, formulées à titre individuel, doivent être réalisées avant toute réservation de billets, l'aide prenant désormais systématiquement la forme d'un bon, le remboursement n'étant plus admis qu'en cas de deuil, et être nécessairement déposées dans une antenne de la région Y.
4. Il est dès lors interdit au demandeur d'adresser son dossier à la région Y, par courrier ou par voie électronique.
5. Ainsi, les non-résidents, qui, par définition, ne se trouvent pas sur le territoire de l'île de Y pour effectuer leurs démarches préalablement à leur voyage, doivent impérativement donner procuration à une personne française résidant à Y pour qu'elle leur serve de mandataire.
6. Ce mandataire devra se rendre dans une antenne de la région Y, afin d'y déposer, pour le compte du demandeur, son dossier complet qui lui aura préalablement été transmis obligatoirement par courrier, les pièces en format scanné étant interdites et l'acte de naissance devant être communiqué en original.
7. En cas d'éligibilité, le bon de continuité territoriale est remis au mandataire qui devra alors le présenter dans une agence de voyage locale ou une compagnie aérienne, muni de sa pièce d'identité originale et de la copie de celle du voyageur et s'acquitter lui-même pour le compte du voyageur du montant du billet d'avion émis par l'agence ou la compagnie, duquel aura été déduit le montant du bon.
8. Monsieur X, résidant en métropole, a saisi le Défenseur des droits des difficultés découlant de ces nouvelles modalités de dépôt des dossiers de demande d'aide et notamment de la nécessité pour les non-résidents de recourir au service d'un mandataire.
9. Par courrier en date du 16 mars 2020, le Défenseur des droits a sollicité la région Y pour connaître les raisons ayant justifié l'adoption de ces nouvelles modalités de dépôt de dossiers et d'achat des billets.
10. Par courrier en date du 1^{er} avril 2020, le conseil de la région Y a fait part au Défenseur des droits des observations de cette dernière.

11. La région Y a précisé, tout d'abord, que ce dispositif facultatif d'aide aux ressortissants de l'île, dont elle est libre de déterminer les conditions, a été modifié pour améliorer l'efficacité économique du dispositif, les bénéficiaires n'ayant plus à faire l'avance du montant de l'aide, et se conformer aux préconisations de la chambre régionale des comptes afin, d'une part, de mieux contrôler les abus constatés dans le cadre des dossiers de remboursement et, d'autre part, de se mettre en conformité avec le dispositif national d'aide à la continuité territoriale qui a supprimé, depuis 2015, le régime du remboursement.
12. Elle a ensuite rappelé que, loin de défavoriser les non-résidents, le dispositif régional d'aide à la continuité territoriale est le seul à permettre aux résidents de métropole de bénéficier d'une aide pour se rendre en Outre-Mer, le dispositif national les excluant expressément.
13. Enfin, s'agissant de l'obligation de recourir à un mandataire résidant à Y, la région a précisé que ce mécanisme permet, au-delà d'empêcher les abus, de contrôler directement au niveau des services et des antennes régionales la complétude des dossiers, l'antenne compétente procédant à une vérification immédiate de la bonne composition des pièces du dossier dès son dépôt par le mandataire, et ainsi d'éviter des délais d'instruction trop longs et la multiplication des échanges postaux.
14. La région Y a constaté que les personnes non résidentes éligibles au dispositif d'aide ont toutes, de par leur qualité (personnes natives de Y, enfants de parents nés à Y, enfants rattachés fiscalement à Y et parents d'un enfant mineur né à Y ou né d'un parent natif de Y), de fortes attaches avec l'île et que c'est d'ailleurs l'objectif premier de l'aide que de leur permettre de pouvoir rentrer au moins une fois par an à Y pour des motifs essentiellement familiaux.
15. Ainsi, elle a considéré qu'en principe, ces personnes peuvent facilement solliciter un membre de leur famille pour réaliser les démarches nécessaires en tant que mandataire.
16. Elle a précisé cependant que si un résident de métropole se trouvait ne pas avoir de mandataire potentiel à Y, il lui appartiendrait d'en informer la région Y afin qu'une solution soit trouvée à sa situation.
17. En dépit de ces premières explications fournies par la région Y, le Défenseur des droits a estimé que les conditions de dépôt des dossiers étaient de nature à limiter l'accès à l'aide à la continuité territoriale aux non-résidents.
18. Il a ainsi adressé, le 9 juin 2020, à la région Y une note récapitulative lui demandant de présenter tous les éléments nouveaux de nature à établir que sa décision n'était pas susceptible de constituer une discrimination.
19. La région Y n'a pas donné suite à cette demande.

II.- Analyse juridique

20. Aux termes des dispositions de l'article 1^{er} 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 :

« Constitue une discrimination directe la situation dans laquelle, sur le fondement (...) de sa situation de famille, (...) 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 ».

21. L'article 2, 3° de la loi 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.

Ce principe ne fait pas obstacle à ce que des différences soient faites selon l'un des motifs mentionnés au premier alinéa du présent 3° lorsqu'elles sont justifiées par un but légitime et que les moyens de parvenir à ce but sont nécessaires et appropriés ».

22. À titre liminaire, il faut préciser que s'il n'existe pas un droit à bénéficier d'une subvention, comme le rappelle la région Y, il existe en revanche un droit à bénéficier d'une aide dont on remplit les conditions d'éligibilité.

23. En l'espèce, les non-résidents, qui résident en France métropolitaine et qui, soit sont nés à Y, soit ont au moins un parent né à Y, soit sont des enfants rattachés à un foyer fiscal de Y, soit enfin, sont père ou mère d'un enfant né à Y ou né d'un parent natif de Y, ont le droit, s'ils répondent par ailleurs à l'ensemble des critères d'éligibilité du dispositif, de solliciter le bénéfice de l'aide régionale à la continuité territoriale, au même titre que les résidents de l'île.

24. Or, le fait d'exiger pour tout demandeur, quel que soit son lieu de résidence, de déposer son dossier directement dans une antenne locale préalablement à son voyage, alors même que, de fait, les demandeurs non-résidents ne peuvent s'y rendre, conduit à leur imposer des contraintes supplémentaires par rapport à celles pesant sur les résidents pour bénéficier du même droit.

25. La région Y en interdisant tout envoi postal ou numérique de son dossier et en imposant pour les non-résidents le recours à un mandataire impose à ces derniers des démarches complémentaires particulièrement contraignantes, telles que trouver un mandataire et l'obliger à réaliser des démarches et s'acquitter du prix du billet, qui rendent difficiles, voire empêchent pour certains, l'accès des non-résidents à un avantage auquel ils peuvent en principe prétendre.

26. Les non-résidents se retrouvent ainsi traités de manière moins favorable que les résidents en raison de leur lieu de résidence.

27. La région Y justifie ce traitement en arguant de ce que le recours à un mandataire permettrait d'éviter les abus et de limiter les délais instruction, les agents procédant à une vérification immédiate de la complétude des dossiers.

28. Or, en premier lieu, il n'apparaît pas que la région explique concrètement en quoi la présence d'un mandataire, plutôt qu'un envoi postal des mêmes pièces, permettrait

d'éviter les éventuelles demandes abusives d'aide, celles-ci étant mises en lumière a priori par la vérification des pièces.

29. En second lieu, s'agissant du prétendu gain de temps dans la procédure, celui-ci n'est pas non plus avéré, puisqu'en cas d'incomplétude du dossier le mandataire sera contraint, tout comme l'auraient été les services de la région Y, de se rapprocher du demandeur pour qu'il lui adresse les pièces manquantes par courrier. La présence d'un mandataire n'a donc pas en soi d'effet sur l'éventuelle incomplétude du dossier et son traitement.
30. En outre, solliciter du mandataire qu'il s'engage financièrement auprès de l'agence de voyage ou de la compagnie aérienne pour acheter les titres de voyage n'est pas neutre, qu'il s'agisse d'avancer l'argent ou de servir de compte bancaire transitoire pour le compte de l'acheteur, alors même que des garanties peuvent être attachées à l'identité du payeur, que ce soit pour le vendeur ou le bénéficiaire du billet.
31. Ainsi, si les objectifs de la mesure visant à prévenir les abus et à limiter des délais de traitement des dossiers peuvent paraître légitimes, les moyens retenus pour y parvenir, notamment le recours à un mandataire, ne paraissent ni nécessaires, ni appropriés en l'état des éléments d'information communiqués par la région Y.
32. Par ailleurs, si la région Y estime que toutes les personnes non résidentes éligibles au dispositif d'aide ont, de par leur qualité, de fortes attaches avec l'île et que c'est d'ailleurs l'objectif premier de l'aide que de leur permettre de pouvoir rentrer au moins une fois par an à Y pour des motifs essentiellement familiaux, ce présupposé, qui n'est en tout état de cause étayé par aucun élément concret, ne permet en aucun cas de préjuger de la présence avérée d'un ou plusieurs membres de la famille du demandeur sur l'île, ni de la possibilité de demander à l'un d'eux ou à toute autre personne d'effectuer des démarches administratives et financières pour son compte, qui plus est dans un certain délai. Partir d'un tel postulat, revient à priver ceux qui ne peuvent solliciter un membre de leur famille disponible pour effectuer les démarches nécessaires du bénéfice de l'aide en raison de leur situation de famille.
33. Si la région Y indique qu'en cas de difficultés pour trouver un mandataire, ses services pourraient être contactés par le demandeur pour trouver une solution, il apparaît cependant que ce cas de figure, à l'égard duquel aucune précision n'est apportée, n'est pas prévu par le nouveau dispositif.
34. Ainsi, rien ne permet de connaître de manière certaine les conditions dans lesquelles la demande serait jugée recevable en dépit de l'absence d'un mandataire, ni les modalités qui seraient alors retenues pour le dépôt du dossier, laissant ainsi planer l'incertitude quant à l'issue d'éventuelles démarches engagées en ce sens.
35. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, les nouvelles modalités d'obtention de l'aide régionale à la continuité territoriale et particulièrement le recours obligatoire à un mandataire est de nature à constituer pour les non-résidents pouvant prétendre au bénéfice de l'aide une discrimination en raison de leur lieu de résidence et ou/ de leur situation de famille au sens 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.
36. En conséquence, la Défenseure des droits décide de recommander à la région Y de modifier les conditions d'attribution de l'aide à la continuité territoriale adoptées dans le cadre du nouveau dispositif pour l'année 2020.

37. La Défenseure des droits lui demande également de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON