

Paris, le 28 juin 2021

Décision du Défenseur des droits n°2021-158

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 directive n°2016/2370 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 modifiant la directive 2012/34/UE en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire ;

Vu le règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires ;

Vu le 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, notamment ses articles 1^{er} et 2 ;

Vu le décret n°2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux installations de service du réseau ferroviaire, modifié par le décret n°2016-1468 du 28 octobre 2016 ;

Vu les Tarifs Voyageurs de la SNCF ;

Saisie notamment par Messieurs A, B, C et D de réclamations ayant trait, d'une part, aux modalités de délivrance des titres de transport sur le réseau TER, en particulier au départ des gares ayant le statut de Points d'Arrêt Non Gérés (PANG), d'autre part, aux modalités de régularisation à bord des trains, qu'ils estiment de nature à entraver le droit à la mobilité, à porter atteinte au droit à l'information des usagers et à remettre en cause le principe d'égalité des usagers devant les services publics de transport ferroviaire ;

Décide de recommander à la SNCF :

- de limiter la suppression des guichets dans les gares et la transformation des gares en PANG, en particulier sur le réseau TER ;

- le cas échéant, de mettre en place dans les PANG des distributeurs automatiques de titres de transport et de veiller à en assurer une maintenance permanente ;

- de porter clairement à la connaissance des voyageurs les barèmes de régularisation lors de la montée dans un train au départ d'un PANG, par tout moyen utile, y compris par un affichage sur les quais en caractères suffisamment lisibles et accessibles aux voyageurs en situation de handicap ;

- de modifier les modalités de régularisation des voyageurs empruntant des trains au départ d'un PANG, les modalités actuelles apparaissant constitutives d'une inégalité de traitement des usagers ;

- d'appliquer les barèmes « exceptionnel » et « de bord » dans les trains sans accompagnement commercial systématique ;

- de rappeler à l'ensemble des agents de contrôle que les voyageurs montés à bord d'un train à partir d'un PANG doivent pouvoir bénéficier d'un tarif de régularisation et que la verbalisation ne doit intervenir qu'à raison d'un défaut de présentation spontanée du voyageur, ou en cas de fraude avérée ;

Demande à la SNCF de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision, qui est également adressée pour information à l'Assemblée des Régions de France.

Claire HÉDON

Recommandation dans le cadre de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Les faits

1. Le Défenseur des droits a été saisi de plusieurs réclamations d'usagers des services publics de transport relatives aux difficultés rencontrées à la fois lors de l'achat de titres de transport sur le réseau TER, en particulier au départ des gares ayant le statut de Points d'Arrêt Non Gérés (PANG), également appelés haltes ferroviaires, et au moment de la régularisation pratiquée à bord des trains.
2. Monsieur A emprunte régulièrement une ligne TER entre deux gares qui ont le caractère de PANG, et ne sont équipées ni de guichet, ni de distributeurs automatiques de titres de transport.
3. Il achetait habituellement son titre de transport à bord du train en se présentant spontanément au contrôleur dès la montée, lequel éditait le billet au tarif correspondant. A compter du 15 janvier 2019, il a appris qu'il serait dans l'obligation de présenter un titre de transport dès sa montée dans le train, que ce soit sous forme de billet papier ou sous forme dématérialisée (e-billet imprimé ou sur smartphone), et qu'à défaut, il serait verbalisé. Monsieur A a fait observer au contrôleur qu'il ne possédait pas de smartphone et a contesté ces nouvelles conditions.
4. Monsieur B est titulaire d'une carte « Plus » SNCF et effectue de fréquents voyages aller-retour entre F et G en Haute-Vienne (87). S'il n'a aucune difficulté pour prendre des billets à la gare de G, il n'en va pas de même à F, point d'arrêt non géré. Les billets y sont vendus en bureau de poste, mais celui-ci est fermé le samedi après-midi et le dimanche toute la journée. Ces billets ont en outre une validité limitée à 24h, ce qui exclut la possibilité d'un achat anticipé pour plusieurs voyages ultérieurs.
5. Habituellement, Monsieur B, en cas d'impossibilité de se rendre au bureau de poste ou de fermeture de celui-ci, achetait son titre de transport en se présentant spontanément au contrôleur dès la montée à bord, lequel éditait le billet au tarif correspondant. A compter du mois de mars 2019, il a été dans l'obligation de présenter un titre de transport dès sa montée dans le train, sous forme papier ou dématérialisée (e-billet imprimé ou sur smartphone), à défaut de quoi une majoration de 20 € lui serait appliquée.
6. Monsieur C a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation relative aux difficultés rencontrées par sa fille, étudiante, qui empreinte chaque semaine la gare de H, dans l'Allier (03), la plus proche du domicile, transformée en point d'arrêt non géré.
7. La fille de Monsieur C achetait généralement son titre de transport en se présentant spontanément au contrôleur dès la montée à bord, lequel éditait le billet au tarif correspondant. A compter du 20 mars 2019, les usagers du TER se sont trouvés dans l'obligation de présenter un titre de transport dès leur montée dans le train, sous forme papier ou dématérialisée (e-billet imprimé ou sur smartphone), faute de quoi ils seraient verbalisés pour défaut de titre de transport. Monsieur C a effectué des démarches auprès de la SNCF pour relever que tout voyageur ne dispose pas de smartphone et a contesté ces nouvelles conditions, en indiquant notamment que, dans la zone où il réside, la couverture internet est déficiente. Il n'a toutefois pas obtenu de réponse satisfaisante.

8. Monsieur D, prêtre à la retraite âgé de 82 ans et malvoyant, a emprunté le 29 mai 2019 un train au départ de la gare de K, dont le guichet était fermé, pour rentrer à son domicile situé à R, dans le Jura (39). Monsieur D est allé immédiatement se présenter à l'agent de contrôle, situé au fond de la rame. Celui-ci lui a indiqué qu'il était en situation irrégulière et qu'il devait régler immédiatement, à titre de « sanction », une indemnité forfaitaire de 50 €. Monsieur D ayant refusé de régler cette somme, pour un trajet dont le montant normal est de 3,50 € pour 18 km, l'agent a dressé un procès-verbal, d'un montant total de 100 €. L'intéressé a contesté cette amende mais sans obtenir gain de cause.
9. En outre, le Défenseur des droits a reçu une dizaine d'autres réclamations concernant différentes régions, faisant état de majorations d'un montant variable sur le prix du billet (de 20 à 50 €) appliquées après que le voyageur s'est présenté au contrôleur lors de la montée à bord du train dans un PANG.

Procédure suivie devant le Défenseur des droits

10. Par courriers en date des 5 mars, 4 et 15 avril 2019, le Défenseur des droits a sollicité de la SNCF des explications concernant ces modifications de tarification liées à la dématérialisation des titres de transport, décrites dans les réclamations.
11. Par courriers en date des 5 et 7 juin 2019, il a été indiqué au Défenseur des droits, en premier lieu, que la délivrance des billets par le contrôleur, lors de la montée à bord dans un PANG, n'avait pas le caractère d'une verbalisation. En second lieu, il lui a été confirmé que la délivrance de ces billets se faisait désormais « à un tarif commercial ». Ces nouvelles dispositions auraient ainsi pour objectif de renforcer la lutte contre la fraude, génératrice de pertes financières pour la SNCF et d'incivilités fréquentes envers les agents et les autres voyageurs.
12. Au regard de ces explications, qui ne lui paraissaient pas de nature à écarter l'atteinte au principe d'égalité des usagers devant les services publics de transport ferroviaire, le Défenseur des droits a adressé une note récapitulative à la SNCF le 12 novembre 2019.
13. En réponse, la SNCF a, par courrier en date du 6 décembre 2019, confirmé sa position et apporté des éléments complémentaires d'explication sur les modalités de régularisation applicables aux voyageurs dépourvus de titre de transport lors de leur montée à bord d'un train.
14. Face à ces nouveaux éléments d'explication, le Défenseur des droits a sollicité de la SNCF la communication de statistiques relatives aux différentes modalités de l'organisation du contrôle des titres de transport selon les régions, ainsi qu'à la lutte contre la fraude sur les années 2017-2019. Par courrier en date du 7 décembre 2020, ces éléments ont été communiqués au Défenseur des droits, la SNCF réaffirmant que la régularisation des voyageurs sans titre de transport obéissait à l'appréciation de chaque situation, en fonction des règles en vigueur dans les régions concernées.

Analyse juridique

Les difficultés d'achat des titres de transport rencontrées par certains usagers des PANG

15. Aux termes des dispositions de l'article L. 1111-1 du code des transports « *l'organisation des mobilités sur l'ensemble du territoire doit satisfaire les besoins des usagers et rendre effectifs le droit qu'a toute personne, y compris celle dont la mobilité est réduite ou souffrant d'un handicap, de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens, y compris ceux faisant appel à la mobilité active, ainsi que la faculté qui lui est reconnue d'exécuter elle-même le transport de ses biens ou de le confier à l'organisme ou à l'entreprise de son choix [...]* »
16. L'article L. 1111-2 du même code précise que « *la mise en œuvre progressive du droit à la mobilité permet à l'usager de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité, de prix et de coût pour la collectivité, notamment, par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public* ».
17. S'agissant de la mission de service public exercée par la SNCF, l'article L. 2101-1 du même code dispose : « *La société nationale à capitaux publics SNCF et ses filiales directes et indirectes constituent un groupe public unifié qui remplit des missions de service public dans le domaine du transport ferroviaire et de la mobilité et exerce des activités de logistique et de transport ferroviaire de marchandises, dans un objectif de développement durable, de lutte contre le réchauffement climatique, d'aménagement du territoire et d'efficacité économique et sociale. [...] Au sein du système de transport ferroviaire national mentionné à l'article L.2100-1, le groupe public est notamment chargé : (..) 2° D'exploiter et de développer, de façon transparente et non discriminatoire, les gares de voyageurs et d'autres installations de service reliées au réseau ferré national [...]* ».
18. Parallèlement à ces dispositions, le code des transports fixe pour les voyageurs empruntant le réseau ferroviaire un ensemble de droits et d'obligations découlant également du droit communautaire, notamment du règlement 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007¹.
19. Le préambule du règlement 1371/2007 précise en particulier : « *[...] Le voyageur ferroviaire étant la partie faible du contrat de transport, il convient de sauvegarder ses droits à cet égard. Les droits des usagers des services ferroviaires comprennent la réception d'informations concernant le service avant et pendant le voyage. Dans la mesure du possible, les entreprises ferroviaires et les vendeurs de billets devraient fournir ces informations à l'avance et dans les meilleurs délais [...]* ».

¹ L'article L. 2151-1 du code des transports dispose ainsi : « *Le règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires s'applique aux voyages et services ferroviaires pour lesquels une entreprise doit avoir obtenu une licence conformément à la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen [...]* ». L'article L. 2151-2 du même code dispose : « *Les services publics de transport ferroviaire de voyageurs urbains, départementaux ou régionaux réalisés sur le réseau ferroviaire tel que défini à l'article L. 2122-1 sont soumis à l'application des seuls articles 9, 11, 12, 19, 26 ainsi que du I de l'article 20 du règlement précité [...]* ».

20. Il ressort de l'ensemble de ces dispositions que les usagers du transport ferroviaire, bénéficient à la fois d'un droit à la mobilité, d'un droit à l'information et de la garantie d'une exploitation « *transparente et non discriminatoire* » des installations de service mise à la charge de Gares et Connexions, filiale de la SNCF ².
21. En l'espèce, il convient de constater que les réclamations transmises au Défenseur des droits s'inscrivent dans le cadre de l'ouverture progressive du transport ferroviaire de voyageurs à la concurrence, notamment sur le réseau régional où les Régions, autorités organisatrices de la mobilité, sont compétentes pour attribuer à un opérateur ferroviaire l'exploitation des lignes de transport express régional (TER). Actuellement, l'exploitation est confiée par les Régions par convention à la SNCF, l'ouverture à la concurrence, en cours depuis la fin de l'année 2019, demeurant optionnelle jusqu'en 2023.
22. Dans ce cadre, et depuis plusieurs années, de plus en plus de gares de voyageurs tendent à se transformer en Points d'Arrêt Non Gérés (PANG), établissements dépourvus de tout guichet de vente et d'agents dédiés à l'accueil des voyageurs.
23. Face à cette transformation progressive du réseau régional, certains usagers ne sont plus en mesure de se procurer un titre de transport aussi aisément que les voyageurs au départ d'une gare disposant de guichets. Si certains PANG disposent de distributeurs automatiques de titres de transport, ce n'est pas le cas de tous et ces équipements ne sont pas toujours en état de marche, ainsi que cela a été signalé dans certaines des réclamations adressées au Défenseur des droits.
24. Au cours de l'instruction des différentes réclamations, la SNCF a souligné que tout voyageur doit, par principe, être muni d'un titre de transport avant son accès au train, garantissant ainsi la régularité de sa situation³.
25. Sans contester le bien-fondé de ce principe, la Défenseure des droits constate cependant que la transformation des gares en PANG est de nature à rendre plus difficile l'accès aux titres de transport, les moyens mis par la SNCF à la disposition des usagers de ces PANG pour se procurer les billets n'étant pas équivalents à ceux offerts aux voyageurs bénéficiant d'une gare munie de guichets ou de distributeurs de titres.
26. Ce faisant, la Défenseure des droits constate que la multiplication des PANG, qui disposent d'une offre de service plus réduite que celle fournie par les gares de voyageurs, pourtant inclus dans le périmètre des « *installations de service* » dont Gares et Connexions, filiale de la société SNCF Réseau, doit assurer une gestion « *transparente et non discriminatoire* » telle que définie par l'article L. 2101-1 du code des transports précité, est de nature à porter atteinte au droit à la mobilité garanti à l'article L. 1111-1 du même code.

La nécessité d'alternatives à l'achat de titres de transports dématérialisés

27. Comme l'a souligné le Défenseur des droits dans son rapport intitulé *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics* (2019), si la dématérialisation des services publics peut constituer un progrès pour l'accès aux droits, celui-ci peut être remis en

² Directive 2016/2370 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 modifiant la directive 2012/34/UE en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire.

³ Article 3.5 des Tarifs Voyageurs : « *Tout voyageur, pour accéder au train, doit être muni de son titre de transport, de sa carte compatible e-billet, de sa Confirmation e-billet ou de son m-billet remplissant les conditions des Tarifs Voyageurs* ».]

cause par la fracture sociale et territoriale dans l'accès à internet et aux équipements informatiques. C'est la raison pour laquelle il préconise de prendre en compte les difficultés pour les usagers et de conserver plusieurs modalités d'accès aux services publics.

28. En l'espèce, s'il est possible, pour les usagers d'un PANG, de se procurer des titres de transports par voie dématérialisée, via un smartphone notamment, ce mode d'achat ne saurait constituer la seule et unique modalité d'accès aux billets de train.
29. En effet, il apparaît d'abord que, comme le soulève la réclamation de Monsieur C, l'absence d'alternative à l'achat de titres dématérialisés pose des difficultés particulières aux usagers des services publics de transport ferroviaire résidant dans des zones blanches ou grises. Ce faisant, elle paraît de nature à aggraver des inégalités territoriales préexistantes, alors même qu'aux termes des dispositions de l'article L 2101-1 du code des transports précité « *la société nationale à capitaux publics SNCF [...] remplit des missions de service public dans le domaine du transport ferroviaire et de la mobilité [...] dans un objectif [...] d'aménagement du territoire* ».
30. Il convient ensuite de constater que cette situation est de nature à entraver l'accès au transport ferroviaire des usagers qui, comme le soulève la réclamation de Monsieur A, ne possèdent pas d'ordinateur ou de smartphone, ou qui éprouvent des difficultés face au numérique et à l'utilisation des applications nécessaires à la fois à l'achat du billet et au paiement dématérialisé.
31. Enfin, le fait qu'un PANG ne puisse offrir aucune alternative à l'achat de billets dématérialisés est susceptible de constituer une discrimination à l'égard de certains usagers en situation de handicap, dont le Défenseur des droits a constaté dans son rapport précité qu'ils étaient bien souvent les « *laissés pour compte de la dématérialisation* ».
32. En réponse à cette analyse, la SNCF, dans son courrier du 6 décembre 2019, a fait valoir que la dématérialisation des titres de transport ne constituait qu'un moyen supplémentaire mis à la disposition des voyageurs pour se procurer ceux-ci avant le départ du train. Des moyens alternatifs sont en cours de déploiement tels que des partenariats avec certains commerces, ou la vente de billets par téléphone, y compris pour des départs ayant lieu dans les deux heures qui suivent.
33. Si la Défenseure des droits prend acte de ces engagements de nature à améliorer la situation, elle souligne cependant que ces initiatives apparaissent encore insuffisantes pour compenser l'ensemble des difficultés rencontrées par les usagers du fait de la fermeture des guichets et de la transformation des gares en « points d'arrêt non gérés » (PANG), contraire aux dispositions précitées de l'article L. 2101-1 du code des transports, concernant l'exploitation « *transparente et non discriminatoire* » des gares de voyageurs⁴.

L'opacité des barèmes de régularisation applicables aux voyageurs empruntant un train au départ d'un PANG

Une multiplicité de barèmes de régularisation mal connus des voyageurs

34. Le règlement 1371/2007 dispose, dans son article 9 : « [...] *En l'absence de guichet ou de guichet automatique dans la gare de départ, les voyageurs doivent être informés*

⁴ <https://www.notretemps.com/droit/actualites-droit/guichets-gares-sncf-fermeture-suppression-camion,i181629>

dans la gare : a) sur la possibilité d'acheter un billet par téléphone, par l'internet ou à bord du train et les modalités de cet achat; b) sur la gare ferroviaire ou l'endroit le plus proche où des guichets et/ou des guichets automatiques sont mis à disposition [...] ».

35. L'article L. 2151-2 précité du code des transports précise que ces dispositions sont d'application directe dans les services publics de transport ferroviaire régionaux.
36. Dès lors, les « *modalités d'achat à bord du train* » en cas de départ à partir d'un PANG doivent faire l'objet d'une information claire et précise à destination des voyageurs, dans la gare, par tout moyen approprié et accessible (affiches, panneaux...).
37. Or, comme l'a soulevé le Défenseur des droits dans sa note récapitulative du 12 novembre 2019, tant les barèmes de régularisation prévus par les Tarifs Voyageurs (barème « *exceptionnel* », barème « *de bord* », barème « *contrôle* ») que leur application posent des difficultés d'appréhension pour les voyageurs.
38. En effet, dans la perspective de l'ouverture progressive à la concurrence et de l'arrivée de nouveaux opérateurs ferroviaires, le barème de régularisation des voyageurs sans titre de transport fait l'objet d'un transfert progressif aux Régions. Il en résulte que les Tarifs Voyageurs SNCF ne s'appliquent que de manière subsidiaire sur le réseau TER, ainsi que le courrier du 6 décembre 2019 l'a confirmé. Dans ce cadre, les barèmes ont été remaniés et sont entrés progressivement en vigueur entre janvier et juin 2019.
39. Ces Tarifs ne s'appliquent en effet que si la Région n'a pas elle-même défini d'autres règles (article 4.3 § 2 : « *Les règles reprises au point 4.3 s'appliquent par défaut, sous réserve de dispositions contraires applicables à bord de certains TER* »). A ce jour, 9 Régions sur 11 auraient adopté des règles propres concernant les voyageurs dépourvus de titre de transport lors de leur montée dans le train, les PANG posant de ce point de vue des difficultés particulières pour certains usagers.
40. Dans son courrier du 6 décembre 2019, la SNCF a souhaité rappeler que les barèmes dits « *exceptionnel* » et « *de bord* », prévus par les Tarifs Voyageurs, sont appliqués aux voyageurs dépourvus de titre de transport se présentant spontanément au contrôleur quelques minutes après le départ du train. Ces deux barèmes, qualifiés par la SNCF de « *barèmes commerciaux majorés* », varient suivant le kilométrage parcouru et s'échelonnent de 4 à 90 € en 2^{ème} classe, et de 7 à 135 € en 1^{ère} classe. Leur montant est néanmoins toujours supérieur au tarif du billet pris au guichet ou en ligne avant le départ du train, l'application de ces barèmes visant, comme le souligne la SNCF, à « *inciter les voyageurs à acheter leur titre de transport avant d'accéder au train* ».
41. Ces barèmes « *commerciaux majorés* » sont au nombre de deux. D'une part, le barème « *exceptionnel* », applicable aux personnes montées à bord d'un train au départ d'un PANG. D'autre part, le barème « *de bord* » applicable aux voyageurs dépourvus de titre de transport se présentant spontanément au contrôleur, après être montés à bord dans une gare dotée de guichets (l'impossibilité de se procurer le titre pouvant être liée à la fermeture des guichets ou à la panne des distributeurs automatiques, par exemple).
42. Ils se distinguent du barème « *contrôle* », réservé aux cas dans lesquels, le voyageur ne s'étant pas présenté spontanément au contrôleur, il est constaté une situation irrégulière donnant lieu à une verbalisation.

43. Ces dispositions ne s'appliquent cependant que si une autorité organisatrice de la mobilité, en l'espèce, les Régions, puisqu'il s'agit des TER, n'a pas elle-même instauré un barème différent, dit « *de distribution* » pour les voyageurs se présentant spontanément au contrôleur en étant dépourvus de titre de transport, au départ d'un PANG.
44. Ce barème « *de distribution* » correspondant au tarif normal du billet non majoré serait donc à l'heure actuelle en vigueur dans 9 régions sur 11⁵.
45. Dans le cadre de l'instruction des réclamations, la SNCF a considéré que l'application de l'ensemble de ces barèmes prévus soit par les Tarifs Voyageurs de la SNCF, soit par les Régions, qui ne soulevait pas de difficulté particulière, faisait l'objet d'une information satisfaisante.
46. Il ressort cependant des réclamations instruites par le Défenseur des droits qu'en dépit du droit à l'information des usagers énoncé dans le règlement 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 précité, ces modalités de régularisation demeurent, dans la plupart des cas, inconnues des usagers.

Multiplicité des barèmes et lutte contre la fraude dans le transport ferroviaire

47. Aux termes d'une jurisprudence constante, tant administrative que constitutionnelle, des différences de traitement ne peuvent être valablement mises en œuvre en regard de différences de situation que si elles poursuivent un but légitime et s'avèrent proportionnées⁶.
48. Il ressort de l'instruction menée auprès de la SNCF que les Régions Grand Est et Bourgogne-Franche-Comté ont souhaité conserver les barèmes « *exceptionnel* » et « *de bord* » afin de lutter contre la fraude, objectif que le Défenseur des droits ne saurait remettre en cause.
49. Si l'argument invoqué de la lutte contre la fraude tend à justifier, bien que cela n'ait pas été explicitement précisé, le choix en faveur des barèmes « *exceptionnel* » et « *de bord* », plus élevés que le barème « *de distribution* », les deux premiers revêtant un caractère dissuasif à l'égard des usagers tentés par la fraude, il conduit également à souligner que l'application de ces barèmes est d'autant plus opaque que l'objectif de lutte contre la fraude qui leur est assigné se télescope avec la transformation de certaines gares en PANG.
50. Or, il convient de relever que la lutte contre la fraude, donc contre la situation irrégulière des voyageurs, se traduit en principe par le recours à un autre mode de régularisation, soit le barème « *contrôle* », les barèmes « *exceptionnel* » et « *de bord* » n'ayant en effet pas vocation à sanctionner des voyageurs en situation irrégulière.
51. L'application de ces barèmes « *exceptionnel* » et « *de bord* », qui vise à la fois à inciter les voyageurs à se procurer un billet avant le départ du train et à les dissuader de monter à bord sans titre, se situe ainsi dans une zone intermédiaire entre la délivrance d'un billet au tarif normal et la sanction d'un voyageur en situation irrégulière.

⁵ Seules les Régions Bourgogne-Franche-Comté et Grand Est ont fait le choix de continuer d'appliquer les barèmes « *exceptionnel* » et « *de bord* » prévus par les Tarifs Voyageurs de la SNCF.

⁶ CC, 10 juin 2004, n°2004-496 DC, « Loi pour la confiance dans l'économie numérique » ; CE, Ass. 28 juin 2002, « M. Villemain », n° 220361.

52. La Défenseure des droits souligne que l'application de ces barèmes ne tient aucun compte des possibilités concrètes offertes aux voyageurs de se procurer au préalable un titre de transport, notamment au départ d'un PANG. Ainsi, dans les régions où le barème « *de distribution* » ne s'applique pas, un voyageur de bonne foi, qui ne serait pas en mesure de se procurer un titre de transport avant le départ du train et se présenterait spontanément au contrôleur, réglerait systématiquement un prix du billet plus élevé que celui qu'il aurait réglé au guichet alors même qu'il dispose de services moins étendus qu'un voyageur au départ d'une gare pourvue de guichets ouverts.
53. La Défenseure des droits constate ainsi, à travers les réclamations reçues, l'incompréhension des voyageurs, qui réglaient, avant l'entrée en vigueur de ces différents barèmes, le prix normal de leur billet auprès de l'agent présent dans le train, dès lors que leur bonne foi n'était pas mise en doute. L'introduction des nouveaux barèmes « *exceptionnel* » et « *de bord* » entre janvier et juin 2019 est donc apparue comme une double peine dans les régions qui l'appliquent, le prix du billet étant majoré, face à une réduction concomitante des services en gare proposés aux voyageurs.
54. La Défenseure des droits considère ainsi qu'au regard de l'objectif légitime de lutte contre la fraude, le choix des barèmes « *exceptionnels* » et « *de bord* » et leur application aux usagers des PANG ne paraissent pas de nature à constituer une mesure appropriée susceptible de justifier le traitement défavorable dont font l'objet ces usagers.

L'application lors des opérations de contrôle des barèmes de régularisation applicables aux voyageurs empruntant un train au départ d'un PANG

Régularisation des voyageurs sans titre de transport et verbalisations parfois abusives

55. Les réclamations adressées au Défenseur des droits font parfois état d'un certain aléa concernant l'application du barème de régularisation mis en œuvre par l'agent de contrôle à bord du train, alors même que le voyageur s'est présenté spontanément à lui.
56. S'agissant de l'application du barème « *de distribution* », il ressort de la réclamation de Monsieur B, passager d'un TER de la Région Centre-Val-de-Loire, que ce barème, pourtant mis en place dans cette région, n'a pas été évoqué et qu'une majoration de 20 € lui a été appliquée faute d'avoir pu présenter un titre de transport à l'agent de contrôle lors de sa montée dans le train. Cette majoration ne semble, eu égard aux éléments exposés par la SNCF, reposer sur aucun fondement réglementaire.
57. La Défenseure des droits constate ainsi que l'application de ce barème « *de distribution* », bien qu'adopté en principe par plusieurs régions, n'est pas toujours garantie pour les usagers alors même que leur situation devrait leur en ouvrir le bénéfice.
58. S'agissant du barème « *de contrôle* », la SNCF fait valoir que « *tout voyageur qui monte à bord sans titre de transport n'est pas assimilé à un contrevenant dans la mesure où une présentation spontanée au contrôleur lui assure l'application d'un tarif commercial* ».
59. Il ressort cependant de la réclamation de Monsieur D, âgé de 82 ans à l'époque des faits et malvoyant, que celui-ci n'a pas fait l'objet d'une proposition de régularisation avec application du barème « *de bord* », qui correspondait pourtant à sa situation, mais d'une application directe du barème « *contrôle* » (50 €). Ainsi, contrairement à ce que

souligne la SNCF dans son courrier du 6 décembre 2019, il apparaît que les voyageurs dépourvus de titre de transport, bien que s'étant présentés spontanément au contrôleur, peuvent dans certains cas, par principe, être considérés comme en situation de fraude.

60. La Défenseure des droits relève que les usagers qui l'ont saisie, confrontés à une situation similaire, décrivent une verbalisation immédiate, qui paraît de nature à refléter le développement d'une logique de suspicion de fraude et l'absence de prise en compte de leur bonne foi par l'agent de contrôle.
61. A cet égard, la SNCF souligne, dans son courrier du 6 décembre 2019, que le contrôleur, en sa qualité d'agent assermenté, « *apprécie objectivement le caractère spontané de la présentation du voyageur* », qui doit se signaler auprès de lui « *dans les minutes qui suivent le départ* ».
62. La Défenseure des droits, sans méconnaître la réalité de la fraude à bord des trains, estime cependant, au vu des réclamations qui lui ont été soumises concernant les TER, que cette appréciation « *objective* » par l'agent de contrôle peut parfois s'avérer sujette à caution, notamment lorsque la présentation du voyageur à l'agent lors de la montée dans le train a pu être retardée de quelques minutes, pour diverses raisons (affluence dans le train, jeunes enfants, bagages volumineux, usagers en situation de handicap, etc.).
63. La Défenseure des droits constate en outre que les possibilités de contestation de l'application des différents barèmes ou des verbalisations, lorsque le voyageur est considéré comme étant en situation irrégulière, sont réduites, dans la mesure où le procès-verbal dressé par l'agent assermenté fait foi jusqu'à preuve contraire. En réalité, à moins de disposer de témoins susceptibles d'attester par écrit de la bonne foi du voyageur, celui-ci ne possède aucun élément lui permettant de contester l'amende qui lui a été infligée.
64. En définitive, la Défenseure des droits souligne la situation particulièrement défavorable de voyageurs montés dans un train depuis un PANG et la nécessité d'une attention particulière des agents de contrôle à leur égard.

L'application aux voyageurs sans titre de transport du barème « contrôle » dans les trains « sans accompagnement commercial systématique »

65. Certains trains sont « *sans accompagnement commercial systématique* », l'agent de conduite étant seul à bord.
66. En application des dispositions de l'article 3.5 des Tarifs Voyageurs, aucune régularisation au barème « *exceptionnel* » n'est possible à bord de ces trains. Seule une régularisation au barème « *contrôle* » y est effectuée lorsqu'un contrôle y est opéré, généralement par l'agent de conduite au cours d'un arrêt en gare. Or, pour un trajet allant jusqu'à 25 km, en 2nde classe, tandis que le barème « *exceptionnel* » est de 6 € (4 € s'il est minoré), le barème « *contrôle* » s'élève à 50 €.
67. Au-delà de l'augmentation significative du montant acquitté pour un trajet, cette modalité d'application du barème tend à traduire l'assimilation *a priori* de tout usager dépourvu de titre de transport avant le départ du train empruntant un train sans agent commercial, à un voyageur en situation irrégulière. Il est d'ailleurs à souligner que les voyageurs ne disposent d'aucun moyen d'information quant à la nature du train qu'ils

vont emprunter, « *sans accompagnement commercial systématique* » ou doté d'un agent commercial chargé des opérations de contrôle.

68. Ces dispositions sont de nature à aggraver le traitement défavorable dont peuvent faire l'objet certains usagers montés à bord dans un PANG. En effet, les voyageurs ne pouvant savoir à l'avance si le train qu'ils vont emprunter comporte ou non un agent commercial ou de contrôle à bord, les voyageurs empruntant un train au départ d'un PANG se trouvent doublement pénalisés par, d'une part, l'impossibilité d'acheter un titre de transport dans leur gare de départ et, d'autre part, par l'application d'un barème normalement réservé aux voyageurs en situation irrégulière, alors que cette situation ne peut être préjugée, ni établie en dehors de toute appréciation de la situation par un agent assermenté.
69. La SNCF a précisé dans son courrier du 7 décembre 2020 qu'elle distinguait les situations dans lesquelles l'application du barème « *contrôle* » donnait lieu ou non à l'établissement d'un procès-verbal, cette dernière situation étant la seule, au sens de la SNCF, à révéler l'existence d'un voyageur ayant explicitement refusé de régulariser sa situation.
70. La Défenseure des droits estime cependant que cette distinction apparaît artificielle, d'une part, parce qu'elle est sans effet sur le montant réglé par le voyageur et, d'autre part, parce qu'elle ne remet pas en cause l'application du barème « *contrôle* », qui vise des situations irrégulières, à des usagers ayant pu éprouver des difficultés à acheter un billet faute de guichet ou de distributeur du seul fait que le TER soit dépourvu d'un agent de contrôle.
71. Au vu de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits estime que les réclamants qui l'ont saisie, dont le droit à l'information n'a pas été pleinement assuré, ont fait l'objet d'un traitement défavorable, contraire au principe d'égalité des usagers des services publics de transport ferroviaire, de nature à porter atteinte au droit à la mobilité qui leur est garanti.

Recommandations de la Défenseure des droits

72. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits recommande d'abord à la SNCF et à sa filiale Gares et Connexions, dans le cadre des obligations leur incombant au titre de l'article L. 2101-1 du code des transports, de maintenir des guichets ouverts dans l'ensemble des gares de voyageurs, d'interrompre la fermeture des gares sur le réseau TER dans le but de transformer celles-ci en PANG et d'assurer la maintenance suffisante des distributeurs automatiques de titres de transport, qui doivent être présents dans l'ensemble des PANG existants afin d'assurer à tous les usagers la possibilité de se munir d'un billet dans des conditions satisfaisantes.
73. S'agissant de la dématérialisation des titres de transport, la Défenseure des droits prend acte des engagements de la SNCF visant à mettre en place et déployer des moyens alternatifs et rappelle à cette occasion que si la dématérialisation des services publics peut constituer un progrès pour l'accès aux droits, celui-ci peut être remis en cause par la fracture sociale et territoriale dans l'accès à internet et aux équipements informatiques. C'est la raison pour laquelle elle préconise de prendre en compte les difficultés pour les usagers et de conserver plusieurs modalités d'accès aux services publics.

74. La Défenseure des droits recommande également, en application de l'article 9 du règlement 1371/2007 du 23 octobre 2007, que les barèmes de régularisation soient clairement portés à la connaissance des voyageurs empruntant des trains au départ d'un PANG, par tout moyen utile, y compris par affichage sur les quais en caractères suffisamment lisibles, et accessibles aux voyageurs en situation de handicap.
75. La Défenseure des droits recommande, afin de rétablir l'égalité de traitement entre usagers du réseau TER, que le barème « *de distribution* » soit réintégré au sein des Tarifs Voyageurs SNCF, permettant ainsi, par subsidiarité, aux usagers de l'ensemble des régions de bénéficier de cette possibilité de régularisation. Cette mesure devant prendre effet jusqu'à la finalisation de l'ouverture à la concurrence du réseau régional.
76. La Défenseure des droits recommande également, à bord des trains sans accompagnement commercial systématique, l'application du barème « *de distribution* », ou du barème « *exceptionnel* » (dans les régions appliquant ces dispositions), en particulier pour les usagers des PANG.
77. La Défenseure des droits recommande enfin que l'ensemble des agents de contrôle fassent l'objet d'un rappel concernant les barèmes applicables et les conditions dans lesquelles la verbalisation d'un voyageur en situation irrégulière peut intervenir, la multiplication de procès-verbaux pour absence de titre de transport apparaissant, dans le cas de voyageurs empruntant un train au départ d'un PANG, disproportionnée et indifférente aux difficultés propres à cette catégorie d'usagers pour se procurer un titre de transport avant le départ du train.

La Défenseure des droits demande à la SNCF de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision, qui est également adressée pour information à l'Assemblée des Régions de France.

Claire HÉDON