

Paris, le 27 décembre 2023

Décision du Défenseur des droits n°2023-262

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 Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées

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 ;

Vu l'article L. 2151-4 du code des transports ;

Vu les articles L. 6222-1 et suivants du code du travail ;

Vu le décret n°2019-1525 du 30 décembre 2019 relatif à l'abonnement pour les élèves, étudiants et apprentis sur les services de transport ferroviaire domestique de voyageurs ;

Saisie par Monsieur X qui estime que la limite d'âge pour la délivrance de l'abonnement SNCF « Élèves et apprentis » constitue une discrimination en raison de l'âge et du handicap à son encontre ;

Considère qu'en l'absence d'éléments de nature à les justifier, les limites d'âge fixées à la fois par le dispositif litigieux et les dispositions du décret n°2019-1525 du 30 décembre 2019 relatif à l'abonnement pour les élèves, étudiants et apprentis sur les services de transport ferroviaire domestique de voyageurs constituent une discrimination en raison de l'âge et du handicap ;

Recommande à la Première ministre de modifier les dispositions du décret du 30 décembre 2019 précité afin d'adapter les modalités d'accès au tarif social « Élèves et apprentis » sur le réseau ferroviaire pour les rendre compatibles à la fois avec les conditions d'attribution des bourses sur critères sociaux, avec les dispositions du code du travail permettant à toute personne d'être engagée en qualité d'apprenti jusqu'à ses vingt-neuf ans et enfin avec la possibilité pour les apprentis en situation de handicap de suivre ce cursus sans limite d'âge.

La Défenseure des droits demande à la Première ministre 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.

Claire HÉDON

Recommandations dans le cadre 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. En 2015, Monsieur X, alors âgé de 41 ans, a obtenu la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) par décision de la MDPH de Y. Projetant de s'inscrire, en qualité d'apprenti, en Master 2 Gestion Publique de l'Université Z en septembre 2019, l'intéressé a souhaité obtenir la carte de réduction de transport ferroviaire « Élèves et Apprentis ».
2. Cette carte permet à tout élève âgé de moins de 21 ans, étudiant âgé de moins de 26 ans ou apprenti âgé de moins de 23 ans de bénéficier d'un abonnement spécifique pour se rendre du lieu où il réside pendant la durée de ses études ou de son apprentissage à l'établissement dont il suit les cours ou dans lequel il fait son apprentissage, lui donnant droit, selon le cas, soit à un nombre illimité de trajets dans les trains n'empruntant pas de lignes à grande vitesse, soit à un nombre limité de trajets dans les trains circulant sur lignes à grande vitesse.
3. Monsieur X a, de ce fait, sollicité de la SNCF, dès le mois de mai 2019, des renseignements, par un formulaire de contact internet, pour connaître les conditions de délivrance de cette carte et savoir notamment si la limite d'âge prévue pouvait être écartée concernant les apprentis en situation de handicap.
4. La réponse reçue par Monsieur X, stéréotypée et renvoyant vers une description de la carte sur le site internet SNCF, n'a apporté aucun élément d'information sur la question posée.
5. Monsieur X estimant, d'une part, que les limites d'âge fixées à 21 ans pour les élèves, 26 ans pour les étudiants et 23 ans pour les apprentis, ne reposeraient sur aucun élément objectif et, d'autre part, que la situation de handicap devrait amener à écarter, notamment pour l'entrée en apprentissage, l'application d'une limite d'âge, a saisi le Défenseur des droits.
6. Par courrier en date du 16 septembre 2019, le Défenseur des droits a ainsi sollicité des services du ministère de la Transition écologique et solidaire la communication de l'ensemble des textes relatifs à la création du tarif social « Élèves et apprentis » sur le réseau ferroviaire.
7. En dépit de plusieurs relances, le ministère n'a pas répondu aux demandes du Défenseur des droits.
8. Une mise en demeure en date du 4 novembre 2020 a, de ce fait, été adressée au secrétariat d'Etat chargé des Transports.
9. Par courrier en date du 27 janvier 2021, le ministre délégué chargé des Transports a alors communiqué au Défenseur des droits la décision ministérielle du 29 décembre 1951 ayant créé le tarif social « Élèves et apprentis » sur le réseau SNCF, ainsi qu'une copie du décret n°2019-1525 du 30 décembre 2019 relatif à l'abonnement pour les élèves, étudiants et apprentis sur les services de transport ferroviaire domestique de voyageurs, pris pour l'application de l'article L. 2151-4 du code des transports, sans présenter cependant d'observations complémentaires sur ce dispositif.

10. Par courrier en date du 27 juin 2023, une note a été adressée aux services de la Première ministre récapitulant les éléments de faits et de droit au regard desquels la Défenseure des droits était susceptible de conclure à l'existence d'une discrimination prohibée par la loi en raison de l'âge et du handicap et sollicitant de ce fait la communication de tous éléments de nature à justifier de manière objective que les conditions pour bénéficier du tarif social « Élèves et apprentis » sur le réseau ferroviaire n'étaient pas fondées sur des critères discriminatoires.
11. Aucune réponse n'a été apportée à ce courrier.

II.- Analyse juridique

12. 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 dispose que :

« Constitue une discrimination directe la situation dans laquelle, sur le fondement de (...) de son handicap, (...) de son âge, (...) 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.

Constitue une discrimination indirecte une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner, pour l'un des motifs mentionnés au premier alinéa, un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour réaliser ce but ne soient nécessaires et appropriés ».

13. Aux termes de l'articles 2 3° de la même loi, il est précisé que :

« Toute discrimination directe ou indirecte fondée sur un motif mentionné à l'article 1er [notamment l'âge, le handicap] est interdite en matière (...) 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. »

14. Plus spécifiquement, l'article 5 de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées stipule que :

« 1. Les États Parties reconnaissent que toutes les personnes sont égales devant la loi et en vertu de celle-ci et ont droit sans discrimination à l'égale protection et à l'égal bénéfice de la loi.

2. Les États Parties interdisent toutes les discriminations fondées sur le handicap et garantissent aux personnes handicapées une égale et effective protection juridique contre toute discrimination, quel qu'en soit le fondement.

3. Afin de promouvoir l'égalité et d'éliminer la discrimination, les États Parties prennent toutes les mesures appropriées pour faire en sorte que des aménagements raisonnables soient apportés.

4. Les mesures spécifiques qui sont nécessaires pour accélérer ou assurer l'égalité de facto des personnes handicapées ne constituent pas une discrimination au sens de la présente Convention ».

15. En l'espèce, l'article L. 2151-4 du code des transports dispose : « *Des tarifs sociaux peuvent être fixés par voie réglementaire. Ils s'appliquent à certaines catégories de voyageurs ferroviaires, pour tous les services ou certaines catégories de services assurés sur le territoire national. Les régions sont consultées dans le cadre de la fixation de ces tarifs. La mise en œuvre de ces tarifs fait l'objet d'une compensation visant à couvrir l'incidence financière pour les opérateurs. Pour les services d'intérêt national et les services librement organisés, la compensation est établie par l'État et versée aux opérateurs de manière effective, transparente et non discriminatoire. Pour les services d'intérêt régional, la compensation est versée par les autorités organisatrices de transport dans le cadre du contrat de service public conclu avec l'attributaire. Un décret précise les modalités d'application du présent article* ».
16. À ce titre, l'article 1^{er} du décret n°2019-1525 du 30 décembre 2019 relatif à l'abonnement pour les élèves, étudiants et apprentis sur les services de transport ferroviaire domestique de voyageurs, pris pour l'application de l'article L. 2151-4 du code des transports prévoit que : « *Un abonnement spécifique est délivré par les entreprises ferroviaires à la demande de tout élève âgé de moins de 21 ans, étudiant âgé de moins de 26 ans ou apprenti âgé de moins de 23 ans pour se rendre du lieu où il réside pendant la durée de ses études ou de son apprentissage à l'établissement dont il suit les cours ou dans lequel il fait son apprentissage. Cet abonnement donne droit, selon le cas : - à un nombre illimité de trajets dans les trains n'empruntant pas de lignes à grande vitesse ; - à un nombre limité de trajets dans les trains circulant sur lignes à grande vitesse (...)* ».
17. Il convient de relever que dans le cadre de l'instruction contradictoire de la réclamation, aucun élément n'a été apporté de nature à justifier de manière objective la limite d'âge fixée pour les différentes catégories de bénéficiaires de l'abonnement spécifique par le décret n°2019-1525 et sur le fondement de laquelle M. X n'a pas pu bénéficier de la carte « Élèves et apprentis ».
18. Or, si la mise en place d'un tarif social « Élèves et apprentis » sur le réseau ferroviaire pour les élèves, les étudiants et les apprentis paraît répondre à la volonté de prendre en compte la situation financière plus précaire dans laquelle ils se trouvent par comparaison avec celle des personnes du même âge déjà entrées dans le monde du travail, il est en revanche plus difficile de considérer qu'une différence de traitement tarifaire entre les usagers relevant d'une même catégorie, élèves, étudiants ou apprentis, en fonction de leur âge, soit justifiée, alors même qu'ils se trouvent, *a priori*, en raison de leur statut, dans une situation économique similaire.
19. Par ailleurs, aucun élément objectif ne permet d'établir de quelle manière a été décidé l'âge maximal pour bénéficier de l'aide pour chaque catégorie.
20. S'agissant en premier lieu des étudiants, on peut s'interroger sur la pertinence de la fixation de l'âge maximal pour bénéficier du tarif social sur le réseau ferroviaire à 26 ans, alors même que la limite d'âge retenue pour l'attribution des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux, qui ont pour objectif de favoriser l'accès à l'enseignement supérieur, d'améliorer les conditions d'études et de contribuer à la réussite des étudiants, est fixée à 28 ans pour une première demande.
21. En effet, l'annexe 2 de la circulaire du 24 mars 2022 relative aux modalités d'attribution des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux, des aides au mérite et des aides à la mobilité internationale pour l'année 2022-2023 prévoit que « *pour bénéficier d'une bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux, l'étudiant doit satisfaire à des conditions d'âge, de diplôme et de nationalité* » et précise à ce titre :

« Être âgé de moins de 28 ans au 1er septembre de l'année d'inscription dans une formation d'enseignement supérieur, dans le cas d'une première demande de bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux. À partir de 28 ans, l'étudiant ne doit pas interrompre ses études pour continuer à bénéficier d'une bourse.

La limite d'âge peut être reculée en fonction de la durée du service civique (articles L. 120-1 et suivants du Code du service national), du volontariat dans les armées (articles L. 121-1 et suivants du même code) ou du volontariat international (articles L. 122-1 et suivants du même code). Pour tout étudiant, la limite d'âge est reculée d'un an par enfant élevé ».

22. Dès lors, limiter l'accès au tarif social « Élèves et apprentis » sur le réseau ferroviaire aux étudiants de moins de 26 ans, alors que des étudiants peuvent solliciter une bourse pour critères sociaux, précisément pour prendre en compte leur situation économique précaire, jusqu'à l'âge de 28 ans, ne paraît pas justifié par la poursuite d'un but légitime.
23. S'agissant en second lieu des apprentis, il convient de relever que l'article L. 6222-1 du code du travail dispose : *« Nul ne peut être engagé en qualité d'apprenti s'il n'est âgé de seize ans au moins à vingt-neuf ans révolus au début de l'apprentissage. Toutefois, les jeunes âgés d'au moins quinze ans peuvent débiter un contrat d'apprentissage s'ils justifient avoir accompli la scolarité du premier cycle de l'enseignement secondaire. Les jeunes qui atteignent l'âge de quinze ans avant le terme de l'année civile peuvent être inscrits, sous statut scolaire, dans un lycée professionnel ou dans un centre de formation d'apprentis pour débiter leur formation, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ».*
24. Dès lors, limiter aux seuls apprentis âgés de 23 ans maximum le bénéfice du tarif social « Élèves et apprentis » sur le réseau ferroviaire, sans justification particulière, alors même qu'un apprenti peut être âgé de 16 à 29 ans révolus pour la conclusion du contrat, paraît entrer en contradiction avec les dispositions du code du travail.
25. Au regard de cette contradiction, la limite d'âge de 23 ans fixée par le décret n°2019-1525 du 30 décembre 2019 relatif à l'abonnement pour les élèves, étudiants et apprentis sur les services de transport ferroviaire domestique de voyageurs ne paraît reposer sur aucun but légitime de nature à la justifier.
26. En outre, s'agissant toujours des apprentis, le décret susvisé est également susceptible de constituer une discrimination fondée sur le handicap.
27. En effet, l'article L. 6222-2 du code du travail dispose que : *« La limite d'âge de vingt-neuf ans révolus n'est pas applicable dans les cas suivants : [...] 3° Lorsque le contrat d'apprentissage est souscrit par une personne à laquelle la qualité de travailleur handicapé est reconnue [...] ».*
28. Ces dispositions aménageant la limite d'âge supérieure pour l'entrée en apprentissage, au bénéfice des personnes ayant obtenu la RQTH, ont été créées par la loi n°2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social. Cette loi a complété l'ancien article L. 117-3 du code du travail pour permettre aux personnes bénéficiaires de la RQTH d'entrer en apprentissage au-delà de l'âge limite, fixé alors à 25 ans, mais avant l'âge de 30 ans. A la lecture des débats parlementaires, l'objectif poursuivi par cette dérogation était

de tenir compte des difficultés spécifiques rencontrées par les personnes en situation de handicap, pouvant nécessiter un temps d'apprentissage plus long.

29. Ces dispositions ont par la suite été élargies par la loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, qui a procédé à la suppression totale de la limite d'âge supérieure pour l'entrée en apprentissage des personnes ayant obtenu la RQTH.
30. Il en résulte que l'instauration d'une limite d'âge pour bénéficier du tarif social « Élèves et apprentis » sur le réseau SNCF opposable aux apprentis en situation de handicap ne tient pas compte du fait que ces derniers peuvent suivre ce cursus sans limite d'âge, et ce, sans pour autant que la poursuite d'un quelconque but légitime ne paraisse justifier cette absence de prise en considération de la spécificité de leur situation.
31. Au regard de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits estime qu'en l'absence d'éléments de nature à justifier les limitations d'âge retenues par le dispositif litigieux pour l'ensemble des bénéficiaires et en particulier, d'une part, la contradiction entre les conditions d'âge retenues pour les étudiants pour l'accès au tarif social sur le réseau ferroviaire et à une bourse sur critères sociaux et, d'autre part, le défaut de prise en compte des spécificités d'accès à l'apprentissage pour les personnes en situation de handicap, les dispositions du décret n°2019-1525 du 30 décembre 2019 relatif à l'abonnement pour les élèves, étudiants et apprentis sur les services de transport ferroviaire domestique de voyageurs constituent une discrimination en raison de l'âge et du handicap et un non-respect par l'État, s'agissant des apprentis en situation de handicap, de ses engagements internationaux et plus particulièrement de l'article 5 de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées.
32. Par conséquent, la Défenseure des droits recommande à la Première ministre de modifier les dispositions du décret n°2019-1525 du 30 décembre 2019 afin d'adapter les modalités d'accès au tarif social « Élèves et apprentis » sur le réseau ferroviaire pour les rendre compatibles avec les conditions d'attribution des bourses sur critères sociaux, les dispositions du code du travail qui permettent à toute personne d'être engagée en qualité d'apprenti jusqu'à ses vingt-neuf ans et, enfin, avec la possibilité pour les apprentis en situation de handicap de suivre ce cursus sans limite d'âge.
33. La Défenseure des droits demande à la Première ministre 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.

Claire HÉDON