

Paris, le 4 juillet 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-170

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 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 les conditions générales de vente et d'utilisation du forfait annuel abonnement étudiant (saison 2018-2019) ;

Après consultation du collège compétent en matière de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité, le 28 juin 2019 ;

Saisi par Monsieur X, d'une réclamation relative aux conditions d'attribution du forfait abonnement étudiant aux étudiants de la région Y ;

Décide de recommander au Syndicat des transports Z de modifier les conditions d'attribution du forfait abonnement étudiant, en supprimant la condition d'âge liée à la délivrance de ce forfait et de permettre sa souscription par tous les étudiants de la région Y, quel que soit leur âge.

Le Défenseur des droits demande au Syndicat des transports Z de rendre compte des suites données à la recommandation ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Recommandation en application de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

Faits et procédure suivie devant le Défenseur des droits

1. Monsieur X est étudiant, inscrit à l'université pour l'année universitaire 2018-2019. Né en 1987 et âgé de 31 ans, Monsieur X n'a pu obtenir la délivrance d'un forfait abonnement étudiant, réservé aux étudiants âgés de moins de 26 ans au 1^{er} septembre 2018 et a donc souscrit un forfait mensuel classique pour les zones 1 à 5, d'un montant de 75,20 €.
2. Estimant cette situation discriminatoire vis-à-vis du critère de l'âge, Monsieur X a sollicité l'intervention du Défenseur des droits.
3. Il considère que la limite d'âge de 26 ans pour la souscription du forfait abonnement étudiant ne devrait pas s'appliquer dès lors que le demandeur a le statut étudiant.
4. Par courrier en date du 21 novembre 2018, le Défenseur des droits a sollicité du Syndicat des transports Z des explications concernant l'application de la limite d'âge de 26 ans pour les étudiants bénéficiant du tarif abonnement étudiant.
5. Le Syndicat des transports Z a indiqué au Défenseur des droits, par courrier en date du 21 décembre 2018, que cette limite d'âge apparaissait justifiée par deux séries d'arguments.
6. En premier lieu, le Syndicat des transports Z a rappelé que l'abonnement, destiné aux scolaires et aux étudiants, avait été créé par délibérations du 18 juin 1998, aux fins notamment de permettre à ceux-ci de bénéficier du même service que les salariés dont les frais de transport sont pris en charge à 50 % par leur employeur. À cet égard, le Syndicat des transports Z indique que les étudiants de plus de 26 ans sont plus susceptibles d'exercer une activité salariée que les étudiants de moins de 26 ans et ne seraient donc pas dans une situation comparable.
7. En second lieu, le Syndicat des transports Z s'est appuyée sur l'existence d'une limite d'âge identique dans d'autres dispositifs, tels que le rattachement d'un enfant majeur étudiant au foyer fiscal de ses parents jusqu'à l'âge de 25 ans, ainsi que le versement d'une pension alimentaire pour l'entretien d'un enfant majeur étudiant, également limitée à l'âge de 25 ans.
8. Le Défenseur des droits a pris acte de ces éléments d'explication mais a souhaité, par une note récapitulative en date du 22 mars 2019, indiquer au Syndicat des transports Z que ceux-ci ne permettaient pas d'établir avec certitude l'absence de caractère discriminatoire du dispositif en cause.
9. Par courrier en date du 23 avril 2019, le Syndicat des transports de Z a apporté en réponse plusieurs éléments complémentaires visant à justifier l'application de la limite d'âge à 26 ans pour la délivrance du forfait abonnement étudiant. Le Défenseur des droits prend acte de cette réponse complémentaire mais estime, pour les motifs suivants, que celle-ci demeure susceptible d'être qualifiée de discriminatoire.

Analyse juridique

10. Aux termes de l'article 1.2 des conditions générales de vente et d'utilisation du forfait annuel abonnement étudiant (saison 2018-2019) : « *Il est réservé aux étudiants résidant en Y, âgés de moins de 26 ans au 1er septembre 2018, et suivant une formation initiale d'une durée minimum de 350 heures théoriques dans un établissement d'enseignement supérieur ou dispensant un enseignement postsecondaire, recensé par le Ministère de l'Éducation Nationale. En sont exclus les élèves en contrat de professionnalisation* ».
11. Aux termes des articles 1er et 2 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 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 [...]* » ; « [...] 3°) *Toute discrimination directe ou indirecte fondée sur un motif mentionné à l'article 1er 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* ».
12. Conformément à ces dispositions, une personne qui s'estime victime d'une discrimination peut bénéficier légalement d'un aménagement de la charge de la preuve. Ainsi, s'il lui appartient de présenter les éléments de fait permettant d'en présumer l'existence, il incombe au mis en cause de produire les informations permettant d'établir que les faits contestés sont justifiés par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination.
13. Le Syndicat des transports de Z s'est attaché à démontrer, dans ses courriers du 21 décembre 2018 et du 23 avril 2019, que les étudiants de moins et de plus de 26 ans ne seraient pas placés dans des situations identiques et qu'en conséquence, l'institution d'une limite d'âge dans l'accès au forfait abonnement étudiant refléterait la stricte application du principe d'égalité, et serait dépourvue de tout caractère discriminatoire.

Sur la différence de situation entre salariés et étudiants

14. En premier lieu, le Syndicat des transports de Z a indiqué que cette différenciation tarifaire s'appuyait sur le cadre général relatif au principe d'égalité d'accès des usagers au service public, lequel ne s'oppose pas à ce que des usagers placés dans une situation différente fassent l'objet d'un traitement différent. Ainsi, le Syndicat des transports Z a rappelé que les étudiants et les salariés sont placés dans une situation objectivement différente, les seconds bénéficiant d'une prise en charge partielle de leur titre de transport, tandis que les premiers n'en bénéficient pas.
15. Par ailleurs, le Syndicat des transports Z considère que la différenciation entre les étudiants de moins et de plus de 26 ans poursuit un objectif légitime, dans la mesure où les seconds seraient plus « probablement » susceptibles d'occuper un emploi que les premiers.
16. Le Syndicat des transports Z a donc exposé que le forfait abonnement étudiant vise à rétablir une certaine équité entre salariés et étudiants, en permettant à ceux-ci de bénéficier d'un tarif de transport minoré.

17. La limite d'âge de 26 ans a ainsi été fixée, selon le Syndicat des transports Z, par référence à plusieurs données objectives : le nombre d'étudiants âgés de plus de 26 ans (10 % des étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur en 2016-2017 ont plus de 26 ans, selon une étude de l'Observatoire de la Vie Étudiante - OVE) et le taux d'emploi des étudiants de plus de 26 ans (66 % des étudiants de 26 ans et plus occupent une activité salariée, et 40 % de ces étudiants occupent un emploi représentant plus qu'un mi-temps, selon une enquête nationale relative aux conditions de vie des étudiants en 2016, menée également par l'OVE). Les étudiants de plus de 26 ans bénéficieraient donc, dans une proportion significative, de la prise en charge des frais de transport par leur employeur, les étudiants de moins de 26 ans étant beaucoup moins nombreux à en bénéficier.
18. Or, les arguments avancés par le Syndicat des transports Z ne peuvent, en l'état, lever la présomption de discrimination.
19. À cet égard, il est rappelé que les salariés bénéficient d'un remboursement de 50 % de leurs frais de transport par leur employeur. Le Syndicat des transports Z semble donc considérer que le tarif minoré, réservé aux étudiants de moins de 26 ans par l'abonnement étudiant, constitue un avantage tenant compte des plus faibles revenus de ceux-ci. Cet avantage ne devrait donc pas pouvoir être cumulé avec la potentielle prise en charge des frais de transport à 50 % par les employeurs des étudiants de plus de 26 ans.
20. Certes, l'affirmation du Syndicat des transports Z, selon laquelle les étudiants de plus de 26 ans seraient en plus grande majorité susceptibles d'exercer une activité salariée, est étayée par des éléments chiffrés fondés sur des études menées par l'OVE.
21. Cependant si l'on suit cette argumentation, les étudiants de moins de 26 ans exerçant une activité salariée ne devraient donc pas non plus, en conséquence, pouvoir bénéficier du forfait abonnement étudiant. La Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du Travail (DARES) évalue à cet égard la part des étudiants de 22 ans salariés à 26 % ; parmi les étudiants de 25 ans, cette part monte à 41 %¹.
22. J'observe également que plusieurs départements de la région Y prévoient une possibilité de prise en charge à 50 % du montant du forfait abonnement étudiant et que rien n'interdit à l'employeur d'un étudiant de moins de 26 ans de rembourser ses frais de transport, à l'instar de tout salarié. Le cumul que le Syndicat des transports Z chercherait à éviter existe donc déjà pour certains étudiants de moins de 26 ans, relativisant ainsi l'objectif avancé comme légitime dans l'exclusion des étudiants de plus de 26 ans du dispositif.
23. En tout état de cause, le Défenseur des droits observe que les conditions générales de vente précitées du forfait abonnement étudiant ne soumettent pas sa souscription à la production de justificatifs de revenus, ni à un plafond de revenus. Dès lors, le motif de l'existence d'une situation objectivement différente entre les étudiants de plus et de moins de 26 ans, eu égard à leurs revenus, qui justifierait un traitement différent concernant la délivrance du forfait abonnement étudiant, au titre de l'application du principe d'égalité, apparaît mal fondé.

¹ DARES, « Les activités rémunérées des étudiants : quelles formes et quelle organisation? », juillet 2017, <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2017-046.pdf>

24. Compte tenu de ces éléments, l'argument tenant à l'activité salariée « probable » des étudiants de plus de 26 ans avancé par le Syndicat des transports Z n'apparaît pas de nature à justifier objectivement la mesure et à la rendre exempte de toute discrimination, au sens de la loi précitée du 27 mai 2008.

Sur les dispositifs cités à titre de comparaison recourant également à des limites d'âge :

25. En second lieu, le Syndicat des transports Z a fait valoir plusieurs arguments relatifs à des dispositifs proches ou comparables, faisant également référence à un critère d'âge et/ou au statut étudiant pour l'accès à des tarifs préférentiels
26. Le Défenseur des droits a rappelé au Syndicat des transports Z, par la note récapitulative du 22 mars 2019, que les éléments de comparaison avancés, comme le rattachement d'un enfant majeur étudiant au foyer fiscal des parents jusqu'à l'âge de 25 ans, ainsi que l'âge limite de 25 ans pour le versement d'une pension alimentaire pour l'entretien d'un enfant majeur étudiant, se situaient dans des domaines trop éloignés du dispositif en cause pour permettre un raisonnement par analogie.
27. Dans son courrier en date du 23 avril 2019, le Syndicat des transports Z a cité d'autres dispositifs à titre de comparaison, indiquant notamment que dans les services urbains de transports de personnes, la combinaison du critère d'âge et d'un autre critère est fréquente pour l'accès à certains tarifs préférentiels. Le Syndicat des transports Z cite ainsi en exemple la combinaison d'un critère d'âge et de résidence par d'autres régies de transports en France métropolitaine.
28. Le Défenseur des droits est conscient de la nécessité de réserver à certaines catégories d'usagers des services publics l'accès à certains tarifs préférentiels, notamment eu égard aux revenus des usagers et/ou à leur lien avec les collectivités concernées, dans la lignée de la jurisprudence adoptée par le Conseil d'État (CE, Section, 5 octobre 1984, « Commissaire de la République de l'Ariège », n°47875 ; CE, Section, 13 mai 1994, « Commune de Dreux », n°116549). Dès lors, les exemples concernant les villes A et B ne sont pas comparables avec la situation relative à la délivrance du forfait abonnement étudiant, pour laquelle le seul exemple de la ville de C apparaît pertinent.
29. Cependant, la combinaison d'un critère d'âge avec le statut d'étudiant, justifiée par le Syndicat des transports Z par une « probable » différence de revenus entre les étudiants de plus et moins de 26 ans, n'apparaît pas, comme cela a été indiqué plus haut, étayé par des éléments objectifs suffisants, dès lors en particulier que la délivrance du forfait abonnement étudiant n'est pas soumise à la production d'un justificatif de revenus ni à un plafond de ressource.
30. En deuxième lieu, le Syndicat des transports Z a fait valoir qu'une limite d'âge de 26 ans ou proche de cet âge s'applique pour de nombreux autres dispositifs : prêt étudiant garanti par l'État (réservé aux moins de 28 ans), sécurité sociale étudiante (limitée aux étudiants de moins de 27 ans), rémunération des apprentis (différenciée avant et après 26 ans), accès au contrat de professionnalisation (réservé aux plus de 26 ans).
31. Le Défenseur des droits ne conteste pas que ces différents dispositifs font référence à cette limite d'âge, correspondant, en pure théorie, à la fin des études allant jusqu'au doctorat (Bac + 8). Toutefois, les motifs objectifs justifiant la limite d'âge de ces dispositifs cités à titre de comparaison ne sont pas nécessairement transposables à la délivrance du forfait abonnement étudiant, qui reposerait, selon le Syndicat des transports Z, sur une différence de revenus entre étudiants de plus et de moins de 26 ans qui n'est, à ce stade, pas démontrée.

Sur les hypothèses d'adaptation du dispositif :

32. Le Syndicat des transports Z, dans son courrier du 23 avril 2019, a envisagé la possibilité de faire évoluer le dispositif abonnement étudiant et a présenté ses observations sur les différentes hypothèses envisagées.
33. Tout d'abord, il a été indiqué que l'inclusion de critères supplémentaires induirait des coûts de traitement en hausse, engendrés notamment par la nécessaire vérification des pièces justificatives. Ces coûts n'ont pas été chiffrés.
34. Le Syndicat des transports Z a ensuite exposé que la suppression de l'un des deux critères (âge ou statut étudiant) se traduirait par des coûts supplémentaires en forte hausse. Ainsi, le Syndicat des transports Z a chiffré à 40 millions d'euros l'hypothèse, permettant la délivrance du forfait abonnement étudiant aux usagers de moins de 26 ans, sans exiger de justifier du statut étudiant.
35. Le Syndicat des transports Z a également indiqué que la suppression du critère d'âge, pour ne conserver que le statut étudiant pour le bénéfice du forfait abonnement étudiant aurait pour effet d'élargir significativement le nombre de bénéficiaires, pour un coût d'au moins 30 millions d'euros. Outre ce montant, le Syndicat des transports Z a rappelé qu'une grande partie des nouveaux bénéficiaires seraient déjà salariés et donc éligibles à la prise en charge des frais de transport par leur employeur.
36. Le Défenseur des droits prend acte de ce chiffrage effectué par le Syndicat des transports Z, permettant d'envisager concrètement l'impact d'une telle mesure et en mesure l'ampleur. Cependant, les coûts supplémentaires engendrés par une réforme du dispositif ne peuvent suffire, en eux-mêmes, à justifier de la poursuite d'un objectif légitime étranger à toute discrimination.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le Défenseur des droits estime que les éléments apportés par du Syndicat des transports Z ne sont pas de nature à établir que la limite d'âge contestée dans le cadre de la délivrance des forfaits abonnement étudiant serait justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination.

En conséquence, le Défenseur des droits recommande au Syndicat des transports Z :

- de supprimer la condition d'âge liée à la délivrance du forfait abonnement étudiant et de permettre sa souscription par tous les étudiants de la région Y, quel que soit leur âge.

Le Défenseur des droits demande au Syndicat des transports Z de rendre compte des suites données à la recommandation ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON