
**Décision du Défenseur des droits
Portant recommandation de réforme n°PR/MSP/16-04**

RÉSUMÉ ANONYMISE DE LA DÉCISION

Décision relative à une Recommandation

Domaine(s) de compétence de l'Institution : Droits des usagers des services publics/ Lutte contre les discriminations

Thème(s) :

- *Services publics :*

thème principal : Affaires publiques

thèmes secondaires : TRANSPORTS/MOYEN DE TRANSPORTS

- *Discrimination :*

critère de discrimination : HANDICAP

domaine de discrimination : BIENS ET SERVICES/

Synthèse :

Le DDD a été saisi de la réclamation du Comité pour le Droit au Travail des Handicapés et l'Egalité des Droits (CDTHED), relative aux modalités d'admission aux services de transports adaptés destinés aux PMR et transports de substitution de plusieurs agglomérations (notamment A, B, C). L'absence d'harmonisation des critères d'admission et la confusion entretenue par les Autorités Organisatrices de Transport entre ces deux notions peuvent être sources d'inégalité d'accès aux services entre les usagers, ainsi que d'atteintes au droit au respect de la vie privée. Le DDD a donc décidé d'instruire cette réclamation sous l'angle d'une proposition de réforme, une clarification du gouvernement étant nécessaire pour harmoniser les pratiques et préciser le champ d'application des deux types de transports.

Paris, le 19 septembre 2016

Décision du Défenseur des droits
Portant recommandation de réforme n° PR/MSP/16-04

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 le code des transports, notamment son article L. 1112-4 ;

Vu l'article 17 du décret n°78-1167 du 9 décembre 1978 fixant les mesures destinées à rendre accessibles aux personnes handicapées à mobilité réduite les installations ouvertes au public existantes appartenant à certaines personnes publiques et à adapter les services de transport public pour faciliter les déplacements des personnes handicapées ;

Vu les articles 26 et 27 du décret n°85-891 du 16 août 1985 relatif aux transports urbains de personnes et aux transports routiers non urbains de personnes ;

Saisi par le Comité pour le Droit au Travail des Handicapés et l'Égalité des Droits (CDTHED) d'une réclamation relative aux modalités d'admission aux services de transports adaptés destinés aux personnes à mobilité réduite et transports de substitution de plusieurs agglomérations ;

Demande au Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie de lui communiquer dans les meilleurs délais les conclusions de l'étude du CEREMA initiée le 15 septembre 2015 ;

Recommande au Secrétaire d'État chargé des Personnes Handicapées et de la Lutte contre l'Exclusion de faire le nécessaire pour que le gouvernement procède à une clarification du champ d'application des TPMR et transports de substitution, et précise en particulier que les transports de substitution ne peuvent en principe faire l'objet de restrictions d'accès, notamment selon le type de handicap ou le lieu de résidence ;

Recommande au Groupement des Autorités Responsables des Transports (GART) de faire le nécessaire pour élaborer une liste harmonisée de critères d'admission aux services de transport adaptés (TPMR), tenant compte tant des impératifs d'organisation et de fonctionnement de ces services que de la nécessité de préserver le droit au respect de la vie privée des usagers et l'égalité d'accès au service, notamment pour les personnes non affectées d'un handicap mais ayant des difficultés de déplacement, temporaires ou permanentes.

Demande au Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, au Secrétaire d'État chargé des Personnes Handicapées et de la Lutte contre l'Exclusion et au GART 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.

Jacques TOUBON

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

I. Les faits

1. Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation par le Comité pour le Droit au Travail des Handicapés et l'Égalité des Droits (CDTHED), relative aux modalités d'accès aux services de transports spécialisés dédiés aux personnes à mobilité réduite (PMR) de plusieurs grandes agglomérations, notamment A, B et C.
2. Le CDTHED fait valoir que ces collectivités ont établi des critères très restrictifs d'accès aux transports spécialisés pour les PMR, ce qui conduirait, d'une part, à une inégalité de traitement des usagers dans l'accès à ces services, ceux-ci étant en grande majorité réservés aux résidents des collectivités les ayant mis en place, voire à une discrimination à raison de l'âge et/ou de l'état de santé des usagers, certains types de handicap étant exclus du bénéfice de ces transports. Par ailleurs, le CDTHED fait valoir que les refus d'admission ne peuvent faire l'objet d'aucun recours et que les requêtes formulées par les commissions examinant les demandes d'admission présentent un fort risque d'atteinte à la vie privée, celles-ci classant les demandes en fonction des motifs de déplacement.
3. A titre d'exemple, le CDTHED cite le règlement d'exploitation du service Optibus, TPMP mis en place par les services de la Métropole de B. L'article 3 de ce règlement stipule : « *Conditions d'accès au service : a) Personnes prises en charge : Le service Optibus est réservé exclusivement aux personnes ayant un handicap moteur ou visuel permanent ou temporaire (nécessitant l'usage d'un fauteuil roulant dans le cas d'un handicap moteur) et résidant sur le territoire précisé dans l'article 1. Pour bénéficier du service Optibus, les candidats doivent obligatoirement se présenter devant la commission d'accès (...)* » (PJ 1).
4. Les règlements des TPMP de A et D comportent des dispositions similaires (PJ 2 et 3). Le CDTHED cite également le cas du service TPMP de C.

II. Analyse du Défenseur des droits

A. Transports spécialisés dédiés aux PMR et transports de substitution : deux catégories distinctes et hétérogènes

5. La réclamation portée par le CDTHED met en évidence la confusion entretenue, depuis l'entrée en vigueur de la loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances entre deux notions distinctes : la notion de « *transports spécialisés réservés aux PMR* » et la notion de « *transports de substitution* ». Cette confusion est génératrice de difficultés pour les usagers et d'ambiguïtés sur les obligations pesant sur les collectivités au titre de l'accessibilité des transports urbains.
6. En premier lieu, les « *transports spécialisés réservés aux PMR* » (TPMP) ont été institués par la loi n°75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des handicapés, notamment son article 52. Le décret n°78-1167 du 9 décembre 1978 a précisé les dispositions de la loi, dans son article 17, aux termes desquels : « *En ce qui concerne*

les installations et services visés à l'article 15 a, les programmes mentionnés à l'article 16 déterminent les mesures à mettre en œuvre pour : (...) Mettre à la disposition des personnes handicapées un système de transport répondant à leurs besoins. Ces mesures peuvent concerner : (...) La création ou le développement de services spécialement adaptés (...) ».

7. La création des TPMR vise alors à pallier l'insuffisance de l'accessibilité des transports urbains classiques, et se développe, surtout dans les moyennes et grandes collectivités, par le biais d'un transport en porte-à-porte dont peuvent bénéficier les personnes affectées essentiellement d'un handicap moteur ou visuel.
8. Le décret n°85-891 du 16 août 1985, précisé par un décret du 11 décembre 2007, apporte des précisions sur l'organisation des TPMR, dans ses articles 26 et 27. L'article 26 dispose ainsi : « *Les services publics à la demande de transport routier de personnes sont des services collectifs offerts à la place, déterminés en partie en fonction de la demande des usagers et dont les règles générales de tarification sont établies à l'avance, et qui sont exécutés avec des véhicules dont la capacité minimale est fixée à quatre places, y compris celle du conducteur* ». L'article 27 précise : « *Les services publics réguliers et les services publics à la demande de transport routier de personnes peuvent être organisés en faveur de catégories particulières d'usagers* », ce qui permet de cibler ce service en priorité vers les personnes ayant des difficultés de déplacement, et/ou affectées d'un handicap.
9. En second lieu, les « *transports de substitution* » recouvrent une catégorie tout à fait distincte, en principe, de la catégorie des TPMR. Ils ont été créés par l'article 45 de la loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, qui dispose : « *En cas d'impossibilité technique avérée de mise en accessibilité de réseaux existants, des moyens de transport adaptés aux besoins des personnes handicapées ou à mobilité réduite doivent être mis à leur disposition. Ils sont organisés et financés par l'autorité organisatrice de transport normalement compétente dans un délai de trois ans. Le coût du transport de substitution pour les usagers handicapés ne doit pas être supérieur au coût du transport public existant* ».
10. Ces dispositions, désormais codifiées à l'article L. 1112-4 du code des transports, ont été modifiées par l'article 6 de l'ordonnance n°2014-090 du 26 septembre 2014. L'article L. 1112-4 du code des transports dispose désormais : « *Lorsque, dans un réseau existant, la mise en accessibilité d'un arrêt identifié comme prioritaire au sens de l'article [L. 1112-1](#) s'avère techniquement impossible en raison d'un obstacle impossible à surmonter sauf à procéder à des aménagements d'un coût manifestement disproportionné, des moyens de transport adaptés aux besoins des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite sont mis à leur disposition. L'autorité organisatrice de transport compétente dispose d'un délai de dix-huit mois à compter de la validation de l'impossibilité technique par l'autorité administrative pour organiser et financer ces moyens de transport. Le coût de ces transports de substitution pour les usagers handicapés ne doit pas être supérieur au coût du transport public existant* ». L'article L. 1112-4 du code des transports vise donc une hypothèse plus restreinte que les dispositions initiales de la loi du 11 février 2005, en prévoyant que les transports de substitution ne soient plus mis à la disposition des personnes à mobilité réduite ou handicapées que dans le cas où les arrêts identifiés comme prioritaires font l'objet d'une impossibilité technique de mise en accessibilité.
11. Lors de l'entrée en vigueur de la loi du 11 février 2005, une directive du ministère des transports du 13 avril 2006 (PJ 4) avait anticipé les difficultés relatives à la définition et aux critères d'accès aux transports de substitution, et en particulier de leur

adéquation ou non avec les TPMP déjà existants. Cette directive relevait notamment, dès 2006, que les « *services de transports spécialement adaptés ou spécialisés prévus à l'article 17 du décret du 9 décembre 1978 (...) pourront, soit être maintenus indépendamment des services de transport de substitution (...), soit être intégrés à ces services* ». Le ministère précisait que la loi prévoyait explicitement que le coût des transports de substitution ne devait pas être supérieur au coût des services de transport public de droit commun, critère qui n'était pas toujours en vigueur dans le cadre des TPMP existants.

B. La confusion entretenue par les Autorités Organisatrices de Transport (AOT) entre TPMP et transports de substitution, source de différences de traitement entre usagers

12. Les pouvoirs publics ont assez rapidement pris conscience de la difficulté de distinction des deux services, de nombreuses agglomérations maintenant leur service TPMP au titre de transport de substitution, tel qu'entendu par la loi de 2005. Or, ces deux services, institués par des textes différents, s'adressent en principe au même public, mais répondent à des critères réglementaires d'accès bien distincts. Il en résulte une incompréhension des usagers, générant auprès des services du Défenseur des droits des réclamations telles que celle transmise par le CDTHED.
13. En effet, les TPMP suivent le cadre réglementaire défini par le décret de 1985, qui prévoit uniquement que ceux-ci sont mis en place « *en partie en fonction de la demande des usagers et dont les règles générales de tarification sont établies à l'avance* ». Leur champ d'application est donc plus large que les transports de substitution, car ils ne répondent pas à l'impossibilité technique de la mise en accessibilité d'un point d'arrêt prioritaire, mais au besoin général de transport d'une catégorie particulière d'usagers, qui peut être définie par l'AOT. Leur tarification est également plus libre, car la seule exigence du décret est que celle-ci soit déterminée à l'avance, mais pas nécessairement indexée sur le coût des transports en commun classiques. A l'inverse, les transports de substitution ont un champ d'application plus restreint, mais doivent respecter des critères stricts de tarification, et, au titre de service de transport public, être en principe ouverts à l'ensemble des usagers des transports en commun non accessibles.
14. Cette confusion a été mise en évidence dans plusieurs rapports élaborés par le Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports et l'Urbanisme (CERTU), le premier publié en décembre 2006 intitulé « *Les transports spécialisés pour personnes à mobilité réduite et la loi du 11 février 2005 sur le handicap* » (PJ 5), le second publié en novembre 2011, intitulé « *Les transports de substitution : quelles réponses à la non-accessibilité des réseaux ?* » (PJ 6). Une note relative à l'accessibilité des services de transport collectif, abordant la question croisée des TPMP et des transports de substitution, a également été mise en ligne sur le site du ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie en 2011 (PJ 7).
15. Le rapport de 2006 met en évidence les disparités de tarification et de critères d'accès aux TPMP existants, en insistant sur le fait que le coût de revient élevé de ces services pour les collectivités, engendre une volonté de restreindre le public admis à en bénéficier. L'absence de définition réglementaire du public auquel s'adresse ce service, ainsi que des critères d'admission, génère des disparités d'accès aux TPMP dans les collectivités l'ayant mis en place et ne permet pas de transposer directement le fonctionnement des TPMP au titre de transport de substitution. Le rapport signale ainsi que « *les modes d'organisation des services spécialisés peuvent apparaître incompatibles avec les objectifs [de la loi de 2005]* »

concernant les transports de substitution. En particulier, ce rapport prévoyait déjà la difficulté, signalée par le CDTHED dans sa réclamation, d'usage des TPMR d'une ville à l'autre, nécessairement limité par l'évaluation du handicap par une commission ad hoc mise en place par certaines collectivités. Ainsi que le note le rapport : « *Aujourd'hui ce sont les autorités organisatrices qui définissent leurs propres critères, ce qui rend extrêmement difficile, voire impossible, ce type de pratique [se déplacer d'une ville à l'autre]* ».

16. En 2011, le CERTU disposait d'un plus grand recul pour analyser la coexistence des TPMR avec les transports de substitution, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005. Ce rapport souligne en particulier que « se substituant à un service public de transport, le transport de substitution est lui-même ouvert au public. S'il peut être organisé à destination des usagers handicapés ou à mobilité réduite (comme peut l'être tout transport régulier ou à la demande), son accès ne peut être limité aux administrés ou résidents de la collectivité ». Ce point est un des aspects essentiels de la réclamation présentée par le CDTHED, et le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie avait rappelé, à l'issue d'une enquête réalisée par l'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle auprès de 207 AOT en 2010, que celles-ci avaient « *une difficulté d'appropriation de la notion de transport de substitution et que (...) la mise en place de transport de substitution s'éloigne parfois de l'esprit de la loi* ». La note du ministère mise en ligne en 2011 à la suite de cette enquête rappelle notamment que les transports de substitution, dans l'esprit de la loi de 2005, devaient entre autres conduire à la « *suppression des restrictions d'accès (aux personnes en fauteuil roulant ou aux seuls administrés par exemple)* ».

C. Les atteintes potentielles à la vie privée générées par cette confusion persistante entre TPMR et transports de substitution

17. Le CDTHED fait valoir que les critères d'admission mis en place notamment par les villes de A, C et B seraient générateurs d'atteinte à la vie privée des personnes recourant à ces modes de transport. Ainsi, la nécessité de justifier du motif du déplacement, du type de handicap, voire de se soumettre au passage devant une commission médicale, sont autant d'étapes qui diffèrent d'une AOT à l'autre, et sont totalement absentes de l'utilisation des transports en commun accessibles, ce qui démontre une différence de traitement entre usagers des transports.
18. Or, si rien n'interdit aux AOT ayant mis en place des services de transport spécialisés de mettre en œuvre des critères d'admission à ces services, en application du principe selon lequel il est possible de régler de façon différente des situations différentes, ou de déroger au principe d'égalité dans un but d'intérêt général (CE, Section, 10 mai 1974, « Dénoyez et Chorques », n°88032, 88148), il n'en est pas de même dans le cas où ces transports font office de transports de substitution.
19. En effet, le CERTU relevait en 2011, en conclusion de son second rapport, que « des AOT urbaines qui organisaient des services de transport adaptés (dédiés ou TPMR) prévoient de les utiliser comme transport de substitution. Cependant, il apparaît que « *certaines autorités organisatrices prévoient de maintenir les critères d'admission à ces services, ce qui semble contraire à l'esprit de la loi* ». Ce flou entretenu par certaines AOT est à l'origine de la réclamation du CDTHED, les critères d'admission au service ne pouvant être maintenus, dans une mesure ne portant pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée, que dans l'hypothèse des transports ayant la qualification de TPMR, mais pas pour les transports de substitution.

20. Le 15 septembre 2015, le Centre d'Études et d'expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement (CEREMA, qui regroupe l'ancien CERTU et d'autres institutions) a lancé une nouvelle enquête auprès des AOT, intitulée « *Accessibilité des transports et services de substitution* ». Cependant, les conclusions de cette enquête n'ont pas encore été rendues publiques.

21. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le Défenseur des droits :

- Demande que les conclusions de l'étude du CEREMA initiée le 15 septembre 2015 lui soient communiquées dans les meilleurs délais ;
- Recommande que le gouvernement procède à une clarification du champ d'application des TPMR et transports de substitution, et précise en particulier que les transports de substitution ne peuvent en principe faire l'objet de restrictions d'accès, notamment selon le type de handicap ou le lieu de résidence ;
- Recommande que le Groupement des Autorités Responsables des Transports (GART) fasse le nécessaire pour élaborer une liste harmonisée de critères d'admission aux services de transport adaptés (TPMR), tenant compte tant des impératifs d'organisation et de fonctionnement de ces services que de la nécessité de préserver le droit au respect de la vie privée des usagers et l'égalité d'accès au service, notamment pour les personnes non affectées d'un handicap mais ayant des difficultés de déplacement, temporaires ou permanentes.

Jacques TOUBON