

Paris, le 13 mars 2018

Décision du Défenseur des droits n° 2018-085

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 ;

Vu la Décision n°PR/MSP/16-04 du 19 septembre 2016 ;

Vu le Rapport d'étude du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) de décembre 2016, « *Services de substitution – Recueil de pratiques locales et lien avec les TPMP* » ;

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 ;

Prend acte des éléments apportés par la Ministre chargée des transports et recommande que le Défenseur des droits soit tenu informé des conclusions du groupe de travail associant la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), la Délégation ministérielle à l'accessibilité (DMA), la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), le Groupement des autorités responsables des transports (GART) et le CEREMA sur ce sujet.

Jacques TOUBON

Recommandation au titre de l'article 25 de la loi n°2011-333 du 29 mars 2011

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 a fait valoir auprès du Défenseur des droits 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 a 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. Le Défenseur des droits, au vu des éléments du dossier, a adressé au Ministre de la transition écologique et solidaire, à la Ministre chargée des transports, à la Secrétaire d'Etat chargée des personnes handicapées ainsi qu'au Groupement des autorités organisatrices de transports (GART), sa décision n° PR/MSP/16-04 du 19 septembre 2016.
4. Il est en effet rappelé que 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 ».*
5. 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.

6. Cette décision formulait plusieurs recommandations :

- Que les conclusions de l'étude du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) engagée le 15 septembre 2015, relative aux services de substitution, soient communiquées dans les meilleurs délais au Défenseur des droits ;
- Que le Gouvernement procède à une clarification du champ d'application des transports de personnes à mobilité réduite (TPMR) et des 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 ;
- 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.

7. Le GART a adressé une réponse au Défenseur des droits, en date du 20 décembre 2016, rappelant son attachement au principe de libre administration des collectivités territoriales mais assurant le Défenseur des droits de son entière collaboration avec les services de l'Etat pour faire émerger des solutions acceptables par tous.
8. Par ailleurs, à l'issue de plusieurs relances, les ministères saisis ont fait parvenir aux services du Défenseur des droits, par courrier en date du 3 janvier 2018, le Rapport d'études du CEREMA intitulé « *Services de substitution. Recueil des pratiques locales et lien avec les TPMR* », rendu en décembre 2016.
9. Ce rapport confirme l'analyse menée par le Défenseur des droits, notamment la nécessité d'une clarification des deux notions de « *transports de substitution* » et « *transports spécialisés réservés aux PMR* », dont les champs d'application poursuivent des finalités différentes et font l'objet d'une confusion fréquente, volontaire ou involontaire, parmi les collectivités ayant la qualité d'Autorité organisatrice de transport (AOT) ou de mobilité (AOM).
10. Le CEREMA souligne notamment le recours accru au service TPMR par rapport aux services de substitution, en raison en particulier de son confort d'utilisation pour les usagers (trajet en porte à porte), malgré sa tarification plus élevée. Le CEREMA conclut donc à la nécessité de clarifier, dans l'esprit des voyageurs, la différence entre les deux types de services, et en particulier à élargir l'accès aux transports de substitution, tout en réservant l'hypothèse des TPMR à des usagers aux besoins très spécifiques.
11. La Ministre chargée des transports, dans sa réponse adressée au Défenseur des droits en date du 3 janvier 2018, confirme ainsi la nécessité de l'engagement de travaux concrets afin de parvenir à cette clarification, par le biais d'une réponse législative. Dans cette perspective, la Ministre chargée des transports a indiqué au Défenseur des droits qu'un groupe de travail, associant la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), la Délégation ministérielle à

l'accessibilité (DMA), la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), le GART et le CEREMA. Celui-ci a validé le principe d'une expérimentation de terrain avec des collectivités volontaires pour interroger l'intérêt et l'efficacité de principes de mutualisation et d'articulation entre les transports de substitution et les TPMR, selon différents scénarios. Il a été indiqué au Défenseur des droits que ces travaux auraient notamment pour objet l'optimisation de la complémentarité entre les TPMR et les transports de substitution, en vue notamment de répondre aux besoins exprimés dans les zones rurales ou semi-urbaines dépourvues de transport public.

12. La Ministre chargée des transports a également souhaité préciser au Défenseur des droits que ces questions avaient été abordées lors des Assises nationales de la mobilité, menées entre le 19 septembre et le 13 décembre 2017, et dont les conclusions permettront au Gouvernement de préparer la loi d'orientation sur les mobilités qui sera présentée au Parlement au printemps 2018.
13. Le Défenseur des droits prend acte de l'ensemble de ces éléments, qui sont de nature à confirmer l'analyse menée dans le cadre de l'instruction de la réclamation présentée par le CDTHED, et souhaite être tenu informé de l'avancée des propositions du groupe de travail précité, ainsi que des conclusions tirées de la phase d'expérimentation envisagée. Le Défenseur des droits sera attentif, lors de la présentation du projet de loi d'orientation sur les mobilités, à l'inclusion de ces problématiques au sein du texte présenté au Parlement.

Jacques TOUBON