

Paris, le 25 février 2019

Avis du Défenseur des droits n°19-05

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution de 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Sur le projet de loi n° 157 d'orientation des mobilités enregistré à la présidence du Sénat le 26 novembre 2018,

émet l'avis ci-joint.

Le Défenseur des droits,

Jacques Toubon

Le Défenseur des droits, autorité administrative indépendante de rang constitutionnel, est notamment chargé, en application de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, de défendre les droits et libertés des usagers dans leurs relations avec les services publics, de défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant et de lutter contre les discriminations et de promouvoir l'égalité.

Par ailleurs, le Défenseur des droits assure, en tant que mécanisme indépendant, une mission de suivi de l'application de la Convention des Nations Unies relatives aux droits des personnes handicapées (CIDPH) et veille au respect, par l'État, de ses engagements internationaux. En ratifiant, en 2010, la CIDPH, l'État français s'est engagé à prendre les mesures appropriées afin que l'ensemble de ses instruments législatifs, politiques et programmes garantissent l'effectivité des droits visés par ladite Convention.

La CIDPH définit la « personne handicapée » comme étant le résultat de l'interaction entre les incapacités de la personne et diverses barrières, notamment environnementales, qui font obstacle à sa pleine et effective participation à la société, sur la base de l'égalité avec les autres. Ce faisant, la CIDPH reconnaît le rôle déterminant de l'environnement dans la création de la situation de handicap, et la nécessité d'agir sur les facteurs environnementaux pour permettre aux personnes handicapées de vivre de façon indépendante, de participer pleinement à tous les aspects de la vie et de jouir des droits ouverts à tous.

L'article 3 de la CIDPH définit les principes généraux qui guident la mise en œuvre des droits énoncés par la CIDPH, parmi lesquels : le respect de la dignité intrinsèque, de l'autonomie individuelle, y compris la liberté de faire ses propres choix, et de l'indépendance des personnes ; la non-discrimination, ; la participation et l'intégration pleines et effectives à la société, l'accessibilité.

Dans son article 9, la Convention stipule ainsi qu'il appartient aux États parties de prendre « des mesures appropriées pour leur assurer [aux personnes handicapées] l'accès à l'environnement physique, aux transports, à l'information et à la communication, y compris aux systèmes et technologies de l'information et de la communication, et aux autres équipements et services ouverts au public, tant dans les zones urbaines que rurales. (...) ».

Dans son observation générale relative à l'article 9, le Comité des droits des personnes handicapées des Nations unies rappelle que : « La Convention relative aux droits des personnes handicapées fait de l'accessibilité l'un des principes fondateurs – une condition préalable essentielle de la jouissance effective par les personnes handicapées, sur la base de l'égalité, des différents droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. L'accessibilité doit être envisagée dans le contexte de l'égalité et de la non-discrimination ».

Conformément à l'article 20 de la CIDPH, les États parties sont tenus de prendre des mesures efficaces pour assurer la mobilité personnelle des personnes handicapées, dans la plus grande autonomie possible, notamment « En facilitant la mobilité personnelle des personnes handicapées selon les modalités et au moment que celles-ci choisissent, et à un coût abordable ».

La défense des droits des publics les plus vulnérables est placée au cœur des différentes missions du Défenseur des droits. Il est ainsi en première ligne pour connaître les difficultés rencontrées par les personnes en situation de handicap dans leurs relations avec les services publics et les

discriminations dont elles sont victimes dans leur quotidien. En 2018, le handicap était le premier motif de saisine du Défenseur des droits en matière de discrimination (23% des saisines).

Dans ce contexte, le Défenseur des droits souscrit pleinement aux objectifs poursuivis par le projet de loi d'orientation des mobilités visant à réformer « en profondeur le cadre général de politiques de mobilités pour offrir à nos concitoyens, sur l'ensemble du territoire, des solutions de déplacement à la hauteur de leurs attentes et des enjeux d'aujourd'hui », considérant, comme le précise l'exposé des motifs, que la mobilité « est le premier facteur d'émancipation individuelle, de cohésion sociale et territoriale » et que « la mobilité physique est celle qui rend possible toutes les autres (sociale, professionnelle, ... ».

Dans cette perspective, plusieurs axes du projet de loi doivent être améliorés pour garantir le respect, par la France, de ses engagements internationaux.

L'accessibilité des services de transports

La question de l'accessibilité des transports collectifs aux personnes handicapées est absente du projet de loi, alors même qu'elle s'avère déterminante pour garantir leur droit à la mobilité.

Selon l'article L. 1111-1 du code des transports, dans sa version modifiée par le projet de loi (article 1^{er}) : « *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 (...)* ». Or, dans la réalité, ce droit est largement remis en cause.

En effet, alors que la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 avait prévu, dans sa version initiale, que la chaîne de déplacement « qui comprend le cadre bâti, la voirie, les aménagements des espaces publics, les systèmes de transport et leur intermodalité », devait être organisée pour permettre son accessibilité « **dans sa totalité** » aux personnes handicapées ou à mobilité réduite, la loi n° 2015-988 du 5 août 2015, ratifiant l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014, a remis en cause cette obligation.

Désormais, l'accessibilité des services de transport est assurée par l'aménagement de points d'arrêt considérés comme « prioritaires » (au vu notamment de leur fréquentation). Mais, contrairement à ce que la notion de « prioritaire » pourrait induire, les textes ne prévoient pas d'organiser une programmation de la mise en accessibilité de l'ensemble des points d'arrêt de la chaîne de déplacement. En effet, les autorités organisatrices de transport (AOT) qui réalisent l'accessibilité des points d'arrêts prioritaires se trouvent définitivement déchargées de toute obligation de mise en accessibilité des autres points d'arrêts considérés comme non prioritaires. Cette situation est particulièrement préjudiciable aux personnes handicapées qui se trouvent, de ce fait, contraintes de recourir plus largement à d'autres solutions de transports, notamment les transports à la demande, qui s'avèrent incompatibles avec les contraintes liées à l'exercice d'une activité professionnelle ou une vie sociale.

Si des villes ont pu rendre leurs transports accessibles, comme Lyon qui remporte en 2018 le 1er Prix européen de l'Accessibilité, la situation n'est pas aussi positive partout en France. A Paris,

notamment, seules neuf stations de métro sur une seule ligne sont accessibles, représentant seulement 3% de l'ensemble des stations, et ce quand les ascenseurs desservant les quais fonctionnent... Prendre le bus aux heures de pointe peut doubler le temps de trajet et réserver des transports à la demande doit se faire parfois jusqu'à deux semaines à l'avance. Qui plus est, si les bus sont adaptés, il y a souvent inadéquation entre arrêts et véhicules, voire entre arrêts et mobilier urbain non adaptés. En septembre 2018, l'association APF France handicap a mené une action pour protester contre la lenteur de la mise aux normes d'accessibilité du territoire sans cesse reportée avec des slogans révélateurs comme « pas de métro, pas de boulot, dodo », montrant l'impact qu'ont les transports sur la vie professionnelle notamment.

Concernant les transports scolaires, l'article L. 3111-7-1 du code des transports, modifié par la loi du 5 août 2015, fait reposer sur les familles l'initiative de la mise en accessibilité des points d'arrêt desservant leur domicile et l'établissement scolaire et précise que les autres points d'arrêt à l'usage exclusif du service de transport scolaire ne sont pas soumis à l'obligation d'accessibilité.

=> Le Défenseur des droits recommande de compléter l'article 1^{er} du projet de loi afin d'y inscrire une obligation d'accessibilité de l'ensemble des points d'arrêt du réseau de transport, y compris du réseau de transport scolaire, en prévoyant une programmation de leur mise en accessibilité de manière à garantir, à terme, l'accessibilité de la totalité de la chaîne de déplacement.

L'accès aux transports de substitution et aux transports à la demande

Le Défenseur des droits a été saisi par plusieurs associations et collectifs représentant les personnes en situation de handicap, mettant en évidence les difficultés résultant d'un recours contraint pour les personnes handicapées aux « transports à la demande » en lieu et place des « transports de substitution ».

Alors que la loi du 11 février 2005 avait prévu la mise en place de transports de substitution pour pallier l'impossibilité technique avérée de mise en accessibilité des réseaux de transport collectifs existants, la loi n° 2015-988 du 5 août 2015, ratifiant l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014, est venue limiter l'obligation de créer des transports de substitution au seul cas où les arrêts identifiés comme prioritaires font l'objet d'une impossibilité technique de mise en accessibilité (article L. 1112-4 du code des transports). De ce fait, les autres points d'arrêts, non prioritaires, qui ne sont pas accessibles ne donnent plus lieu à une obligation de création de transports de substitution et obligent les personnes handicapées à recourir aux transports à la demande.

Selon la loi, la tarification des transports de substitution doit être la même que celles des transports collectifs et leurs conditions d'accès identiques. Ainsi, en principe, un transport de substitution ne doit pas entraîner de surcoût pour ses usagers et n'est a priori pas soumis à une obligation de réservation. Fonctionnant sur le même principe qu'un transport collectif, il doit être ouvert à toutes les personnes handicapées.

Les transports à la demande ont, quant à eux, pour objet de pallier l'absence de solutions de transports pour les personnes handicapées, y compris au moyen de transports de substitution, en offrant un service de « porte à porte ». Ils se développent à l'initiative des collectivités qui en

définissent librement les conditions de réservation et de tarification. La collectivité limitrophe pouvant définir d'autres critères, les déplacements transversaux de l'une à l'autre se révèlent très complexes, voire impossibles. En effet, un transport à la demande peut être limité, par exemple, aux seuls résidents d'une agglomération.

Le Défenseur des droits constate une tendance des autorités organisatrices de transport (AOT) locales à utiliser les transports à la demande en lieu et place des transports de substitution qu'elles sont théoriquement tenues de mettre en place. Or, le fait pour les personnes handicapées de devoir recourir à ces dispositifs pour assurer leurs déplacements quotidiens pose de nombreuses difficultés en raison, notamment : des horaires, de la durée des transports et des retards liés notamment au covoiturage imposé, de l'obligation de réservation, des listes d'attente importantes, de l'impossibilité de modification des horaires et des jours de transport, ... autant de contraintes qui s'avèrent particulièrement inadaptés aux exigences liées, notamment, à l'exercice d'une activité professionnelle et ne permettent pas aux personnes handicapées de participer pleinement à une vie sociale sur la base de l'égalité avec les autres.

En outre, le Défenseur des droits a pu constater qu'il existait une atteinte à la vie privée des personnes handicapées au regard des critères d'admission aux services de transport à la demande. Pour octroyer ce service, certaines AOT imposent aux personnes de justifier du motif du déplacement, de leurs revenus, du type de handicap, voire, de se soumettre au passage devant une commission médicale.

Le Ministère de la Transition écologique et solidaire, chargé des Transports, saisi de cette problématique par le Défenseur des droits, avait indiqué qu'une clarification serait opérée à l'occasion du projet de loi d'orientation sur les mobilités, ce dont le Défenseur des droits avait pris acte par sa décision n° 2018-085 du 13 mars 2018. Or, nous constatons que le projet de loi ne contient aucune disposition dans ce sens.

=> Le Défenseur des droits recommande de compléter l'article 7 du projet de loi afin d'y intégrer une clarification des conditions de recours aux transports à la demande et de prévoir un encadrement des critères d'accès à ce type de transport.

Mesures tarifaires spécifiques

L'article 7 du projet de loi prévoit que des mesures tarifaires spécifiques sont prises en faveur des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite, ainsi qu'en faveur de leurs accompagnateurs.

Le Défenseur des droits accueille favorablement cette disposition. Il souhaite néanmoins que ces conditions tarifaires soient définies par voie réglementaire et harmonisées.

En effet, le Défenseur des droits a été saisi de difficultés liées au fait que la gratuité offerte aux accompagnants est, dans certains cas, réservée à certaines catégories de personnes handicapées. Exemple : M. V., invalide à plus de 80%, a sollicité la délivrance d'un coupon gratuit « accompagnant » sur le réseau RATP. Ce qui lui a été refusé au motif que ce coupon ne peut être délivré qu'aux personnes invalides et atteintes de cécité.

Par ailleurs, certains réseaux de transport exigent que la personne handicapée soit accompagnée dès lors qu'elle est titulaire d'une carte mobilité inclusion « invalidité » avec une mention « Besoin d'accompagnement ».

=> Le Défenseur des droits recommande que le projet de loi prévoit que soient définies, par voie réglementaire, les conditions tarifaires en vue d'harmoniser les conditions applicables aux différents types de transports.

Places pré-équipées ou équipées de borne de recharge électrique

L'article 7 du projet de loi prévoit de compléter l'article L. 2224-37 du code général des collectivités territoriales par un alinéa ainsi rédigé : « Au sein de la voirie communale, toute voie comportant une ou plusieurs places pré-équipées ou équipées de borne de recharge électrique a, au moins, une place dimensionnée pour être accessible aux personnes à mobilité réduite, sans que cette ou ces places leur soient réservées. Le nombre de ces places est au moins égal à une par installation électrique. »

Le Défenseur des droits émet une réserve sur cette disposition en ce qu'elle prévoit que la place dimensionnée pour être accessible aux personnes à mobilité réduite ne leur sera pas réservée. Or, faute d'être adaptées, les autres places ne leur seront pas accessibles, les privant ainsi de l'accès au dispositif. Aussi, sauf à prévoir que toutes les places sont dimensionnées pour être accessibles, il est impératif de réserver au moins une place adaptée aux personnes handicapées.

=> Le Défenseur des droits recommande de supprimer, dans l'alinéa ajouté à l'article L. 2224-37 du code général des collectivités territoriales par le projet de loi : « sans que cette ou ces places leur soient réservées ».

Gratuité du stationnement pour les titulaires de la CMI

Le Défenseur des droits souhaite attirer l'attention, dans le cadre de l'examen du présent projet de loi, sur une problématique récurrente auxquelles de trouvent confrontées les personnes handicapées, titulaires de la carte mobilité inclusion (CMI) « stationnement », ouvrant droit à la gratuité du stationnement.

En effet, la mise en œuvre, depuis le 1er janvier 2018, de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles organisant la dépenalisation et la décentralisation du stationnement payant, pose en pratique de nombreuses difficultés. À ce jour, le Défenseur des droits a reçu plusieurs centaines de saisines à ce sujet.

Les réclamations adressées au Défenseur des droits montrent que la prise en compte de la carte mobilité inclusion n'est pas uniforme sur l'ensemble du territoire. Suite à la mise en place du nouveau dispositif, en dépit de l'apposition d'une carte CMI « stationnement » sur le parebrise de

leur véhicule, de nombreuses personnes en situation de handicap se voient destinataires d'un avis de paiement de forfait de post-stationnement (FPS) et doivent alors engager des recours pour en contester le bienfondé. Or, la loi prévoit des conditions de recevabilité très strictes qui obligent la personne handicapée à s'acquitter du FPS pour contester les éventuelles erreurs de l'administration devant le juge.

=> Le Défenseur des droits invite le législateur à se saisir des difficultés rencontrées par les personnes handicapées titulaires de la CMI « stationnement », dans le cadre de la mise en œuvre de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014. Il recommande notamment, dans ce cadre, de faciliter les conditions de recevabilité de saisine du juge en supprimant la condition de paiement préalable du FPS.

Services d'information et de billettique multimodales

L'article 11 prévoit que les autorités organisatrices régionales et Ile-de-France Mobilités veillent à ce que les usagers disposent d'un service d'information sur l'ensemble des modes de déplacements réalisés sur leur territoire. Par ailleurs, cet article précise que tout service numérique multimodal de vente ou de réservation doit présenter les diverses solutions de déplacements de façon transparente aux usagers. Il offre la possibilité à toute personne, publique ou privée, de constituer un service multimodal de vente de services de transport ou de stationnement conventionnés ou organisés par la puissance publique, en rendant de droit l'accès aux services numériques de vente et de réservation de déplacements concernés. Les conditions financières seront contractuellement définies sur la base de critères objectifs et pertinents. Elles devront être raisonnables.

=> Le Défenseur des droits rappelle que les services numériques multimodaux de vente ou de réservation doivent être accessibles à l'ensemble des usagers, y compris aux personnes handicapées quel que soit le handicap, et recommande d'adopter une disposition législative imposant de préserver plusieurs modalités d'accès aux services afin qu'ils soient également accessibles par d'autres moyens que la voie numérique.

Rétention du permis de conduire

Outre les questions liées au handicap, le Défenseur des droits souhaite également attirer l'attention du législateur sur les dispositions de l'article 31 du projet de loi qui intègrent plusieurs mesures visant à réduire le nombre d'accidents sur la route et ainsi sauver davantage de vies ; la plupart de ces mesures mettent en œuvre des décisions du Comité interministériel de la sécurité routière du 9 janvier 2018.

Ces dispositions prévoient notamment de lutter plus efficacement contre les conduites à risques liées à des comportements addictifs (alcool, stupéfiant, téléphone...) en permettant la rétention et

la suspension du permis de conduire en cas d'infraction pour usage du téléphone tenu en main (infraction établie simultanément à des infractions expressément visées) et en renforçant les dispositions en matière d'immobilisation et de mise en fourrière de véhicules.

Le permis de conduire de la personne interpellée peut actuellement faire l'objet d'une rétention durant un délai de 72 heures. Le projet de loi prévoit de modifier l'article L. 224-2 du code de la route, afin de porter ce délai de 72 heures à 120 heures pour certaines infractions, notamment si la personne interpellée refuse de se soumettre au dépistage de l'imprégnation alcoolique.

L'allongement de ce délai et ses justifications interrogent dans la mesure où la législation actuelle permet déjà au représentant de l'État de prononcer une suspension administrative du titre de circulation, au-delà du délai de 72 heures sous une forme distincte (décision 1F) dont les conséquences juridiques sont identiques.

=> Le Défenseur des droits recommande de maintenir un délai de 72 heures.