



Des notions juridiques en quête d'effectivité. L'exemple du droit à la mobilité et de la notion de continuité de la chaîne du déplacement.

Kim-Khanh Pham

► To cite this version:

Kim-Khanh Pham. Des notions juridiques en quête d'effectivité. L'exemple du droit à la mobilité et de la notion de continuité de la chaîne du déplacement.. 2020. hal-02943684v2

HAL Id: hal-02943684

<https://hal.univ-angers.fr/hal-02943684v2>

Preprint submitted on 22 Sep 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Des notions juridiques en quête d'effectivité. L'exemple du droit à la mobilité et de la notion de continuité de la chaîne du déplacement.

Kim-Khanh PHAM, doctorant en droit public à l'université Paris II Panthéon-Assas, rattaché au Centre d'Études et de Recherches en Sciences Administratives et Politiques (CERSA), CNRS, UMR 7106.

Plan :

- I) La persistance d'une vision fragmentaire de l'accessibilité
 - A) Une chaîne du déplacement limitée au respect formel de normes
 - B) La nécessité d'une approche téléologique de la norme d'accessibilité
- II) Les violations des règles d'accessibilité peu sanctionnées par le juge administratif
 - A) L'établissement d'une jurisprudence indulgente en cas de rupture anormale de cheminement
 - B) Les conséquences d'un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation des normes d'accessibilité

« La mobilité n'est plus considérée comme un flux, ni comme un déplacement mais comme une demande dérivée de la réalisation d'un programme d'activités ».

Nathalie BREVET¹.

Les enjeux liés au réchauffement climatique et le creusement des inégalités forment en ce début de nouvelle décennie, les deux épicycles qui secouent la réflexion. Le droit à la mobilité et le discours juridique qui s'y rattache n'ont pas échappé à leurs ondes, en particulier lorsqu'ils comprennent la composante handicap.

Les personnes en situation de handicap ont, par la force des choses, toujours intégré ces deux enjeux sitôt qu'ils projettent leur vie en autonomie. En général, là où les personnes sans situation de handicap exercent passivement leur droit à la mobilité sans efforts mentaux particuliers (applications planificatrices d'itinéraires des mobiles multifonctions), les personnes en situation de handicap connaissent une mobilité plus sobre. Il s'agit d'une *slow mobility* ou mobilité douce, qui tâtonne en ce qu'elle nécessite une constante boucle de rétroaction entre la personne qui se déplace et l'environnement. Dès lors, elle s'analyse comme une mobilité de « pleine conscience² », l'individu devant faire des efforts actifs pour qu'elle fonctionne. Dans ce cadre, la qualité de service ne se détermine plus essentiellement en fonction de la vitesse, de la distance parcourue ou de la quantité de déplacements possible mais de l'accès effectif à un service visé. C'est ainsi une mobilité qui permet aux sujets de droit d'intégrer dans leur choix de déplacements, le ratio entre transportation et transformation. Pour Bruno LATOUR, sociologue, si la transportation est la capacité de déplacement d'une personne d'un point A à un point B, la transformation désigne ce que coûte ce mouvement aux personnes³.

Soit un avocat se déplaçant en fauteuil roulant qui doit se rendre à une audience au sein d'une juridiction qu'il ne connaît pas en raison du dépaysement de l'un de ses litiges. Lorsqu'il arrive devant les marches du tribunal, on lui signifie que son fauteuil ne passera pas les portes tambours et qu'il devra se rendre devant la porte sécurité-incendie se trouvant à une trentaine de mètres plus loin. L'agent qui devait débloquer cette porte tarde à venir mais finit par lui ouvrir l'accès à la juridiction. A l'intérieur, la salle d'audience qui a été assignée à l'affaire se situe aux étages supérieurs. De nouveau, son fauteuil est trop large pour l'ascenseur. Il sera porté par l'un des agents de sécurité dans l'ascenseur pendant que deux autres de ses

¹ N. BREVET, « Le(s) bassin(s) de vie de Marne La Vallée. Une politique d'aménagement à l'épreuve du temps et des habitants », L'Harmattan, 2011, p. 58.

² Nous utilisons cette expression dans sa dimension juridique telle qu'elle peut découler du droit pénal, droit de la responsabilité et droit des contrats. Dans ces matières, « pleine conscience » renvoie à l'état du sujet de droit qui s'exprime ou agit de manière volontaire, lucide et informée.

³ Bruno LATOUR, « Préface. Les moteurs immobiles de la mobilité », in Mathieu FLONNEAU & Vincent GUIGUENO (codir), « De l'histoire des transports à l'histoire de la mobilité ? État des lieux, enjeux et perspectives de recherche », PUF, 2009, pp. 10-13.

collègues se chargent de monter son fauteuil par les escaliers.

On comprend sans peine que si le niveau de transportation de cet avocat et celui de son confrère défendant la partie adverse seront équivalents, l'exact opposé sera observé pour le niveau de transformation subit lors de ce déplacement.

Ainsi, à niveau de transportation identique (le fait de pouvoir arriver et plaider à l'audience), la transformation de l'avocat en situation de handicap sera bien supérieure à celle de son confrère valide car le coût social et psychologique de la transformation aura dépassé les performances de la transportation.

Cette expérience de pensée permet de révéler l'un des savoirs expérientiels des personnes en situation de handicap sur le fonctionnement des mobilités, à savoir qu'elles ne peuvent être pensées uniquement dans leur dimension performative. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre la volonté du législateur de renforcer les deux fondamentaux cités en amont - enjeux climatiques et creusement des inégalités⁴ - qui s'est matérialisée par un glissement sémantique que certains auteurs ont pu qualifier à la hâte d'exclusivement symbolique.

Fin 2017, les Assises nationales de la mobilité ont fait émerger la nécessité de verdier les politiques publiques liées à la mobilité tout en renforçant la place des systèmes de transport comme vecteur d'égalité territoriale⁵. Dans la droite ligne de ces travaux, l'article premier de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités dite « LOM », liste parmi les objectifs d'investissement de l'Etat pour la période 2019-2037, la réduction des inégalités territoriales « en renforçant l'accessibilité des villes moyennes et des territoires mal connectés aux métropoles [...] », et l'accélération de la transition énergétique « en favorisant le rééquilibrage modal au profit des déplacements [...] les moins polluants [...] »⁶. D'ailleurs, il n'est pas anodin que le préambule des nouveaux statuts de la SNCF la transformant en société anonyme et approuvés par le décret du 30 décembre 2019⁷, déclare que « la raison d'être de la société est d'apporter à chacun la liberté de se déplacer facilement en préservant la planète ».

Ainsi, la LOM a renommé le livre premier de la partie législative du Code des transports « le droit à la mobilité » à la place du « droit au transport »⁸. Cette démarche législative a

⁴ La loi pionnière en la matière datant du 30 décembre 1982 dite « d'orientation des transports intérieurs » introduisait déjà ces deux notions dans son chapitre 1^{er} consacré aux principes généraux applicables aux transports intérieurs.

⁵ Sur les 2500 contributions déposées sur la plateforme en ligne créée à l'occasion des Assises, 1278 soit près de 50% concernaient une proposition de mobilité plus propre ou plus soutenable et 744 (30%) concernaient des mobilités plus solidaires. Source : Ministère de la transition économique et solidaire et ministère chargé des transports, « Les Assises nationales de la mobilité », dossier de presse, 12/13/2017, p.12

⁶ Le mouvement des Gilets jaunes commencé le 17 novembre 2018 a indubitablement contribué à cristalliser le croisement de ces deux enjeux en France. Cela étant, il s'agissait d'une dynamique préexistante qui a germé dès le début des années 2000. Voir en ce sens Roger E. KASPERSON & Jeanne X. KASPERSON, « Climate change, vulnerability and social justice », Stockholm Environment Institute, 2001 ; A. SINDEN, « Climate change and human rights », *J. Land. Res. Environ. Law*, 27, 2007, pp. 255-271; Barry S. LEVY, Jonathan A. PATZ, « Climate change, human rights, and social justice », *Annals of Global Health*, vol. 81, 3., mai-juin 2015, pp. 310-322.

⁷ Décret n° 2019-1585 du 30 décembre 2019 approuvant les statuts de la société nationale SNCF et portant diverses dispositions relatives à la société nationale SNCF et à la société mentionnée au c du 2° de l'article 18 de l'ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019.

⁸ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, art. 8.

cristallisé un changement de paradigme amorcé dès les années 1980⁹ dans les sciences sociales qui a déplacé la focale d'analyse des moyens de transport à la mobilité des personnes¹⁰. Quand le droit au transport renvoie à la capacité de se déplacer d'un point A à un point B selon une analyse réduite au choix modal (choix du moyen de transport) et à la performance des réseaux de transport¹¹, le droit à la mobilité dépasse ces considérations pour y inclure des éléments sociologiques plus larges tels que les interactions sociales des individus¹² ou leur insertion professionnelle¹³.

Ainsi, l'article L.111-1 du Code des transports dispose désormais que « l'organisation des mobilités sur l'ensemble du territoire doit satisfaire les besoins des usagers et rendre effectifs le droit qu'à 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 [...] ».

La mise en œuvre de cet objectif s'effectue dans les conditions économiques, sociales et environnementales les plus avantageuses pour la collectivité et dans le respect des objectifs [...] de limitation ou de réduction des risques, accidents, nuisances, notamment sonores, émissions de polluants et de gaz à effet de serre. »

Bien que ces questions structurantes étaient déjà prégnantes lors des discussions sur la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, elles n'avaient que partiellement influencé le débat juridique. Cela étant, via la consécration de la notion de chaîne du déplacement (« CDUD » ci-après), cette loi avait déjà commencé à emprunter cette réflexion globale des enjeux de la mobilité. Définie à l'article 45, la CDUD prescrit l'accessibilité pour les personnes handicapées du cadre bâti, de la voirie, des espaces publics et des systèmes de transport.

La mise en œuvre de la CDUD s'inscrit dans la démarche de développement de la société inclusive : son effectivité devrait permettre à terme à l'ensemble des personnes en situation de handicap d'occuper l'espace social et par conséquent d'y participer. Ainsi, la CDUD procède d'une vision opérationnelle de la liberté d'aller et venir dont le nouveau droit à la mobilité issu de la LOM de 2019 n'est qu'une réactualisation au regard des enjeux contemporains précités. Elle est aussi le pilier de l'objectif d'accessibilité généralisée posé à l'article 9 de la Convention Internationale des Droits des Personnes Handicapées (CIDPH) car sa réalisation est le marchepied minimal de l'insertion professionnelle et de l'exercice de la multitude « des droits à »¹⁴. Concrètement, cela signifie que chaque chaînon permettant la mobilité d'une personne (habitations, transports, établissements recevant du public, voiries etc.) doit être relié

⁹ M. BASSAND, M.-C. BRULHARDT, « Mobilité spatiale », Georgi, 1980 ; S. VINCENT-GESLIN, J.-Y. AUTHIER, « Les mobilités quotidiennes comme objet sociologique », Cahiers de recherche sociologique, 2015, pp. 79-97. <https://doi.org/10.7202/1036787ar>

¹⁰ C. GALLEZ, V. KAUFMANN, « Aux racines de la mobilité en sciences sociales : contribution au cadre d'analyse socio-historique de la mobilité urbaine » in, M. FLONNEAU (dir), V. GUIGUENO (dir), « De l'histoire des transports à l'histoire de la mobilité ? », Presses universitaires de Rennes, 2009, p.43.

¹¹ Cette conception fut globalement celle qui a présidé aux discussions parlementaires et à l'esprit de la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 malgré une prise en compte de principe timide des facteurs environnementaux et sociaux.

¹² C. GALLEZ, V. KAUFMANN, *ibid.*, p. 52 ; M. KOKOREFF, « La dimension spatiale des modes de vie des jeunes: le cas d'une cité de la banlieue parisienne », Sociétés contemporaines, n° 17, mars, «Aspects des modes de vie de l'insertion dans une communauté à l'usage des outils ménagers », 1994, p. 29-49.

¹³ J.-P. ORFEUIL, « La mobilité, nouvelle question sociale ? », SociologieS, Dossiers, « Frontières sociales, frontières culturelles, frontières techniques », 2010, [<http://sociologies.revues.org/3321>].

¹⁴S. MANSON, « Domaine public et handicap », in Droit public et Handicap, Dalloz, 2009.

sans rupture pour permettre un cheminement continu vers l'exercice d'un droit (vie privée, travail, loisirs etc.). L'aphorisme incontournable des questions de handicap « l'accès de tous à tout » repose fondamentalement sur la réalisation effective de la CDUD. Ainsi, elle est à la base matérielle de la réalisation de nombreux droits créances, comme de l'accès à tous les services qu'offre la société, qu'ils proviennent d'un acteur public ou privé.

Le législateur de 2005 avait posé une obligation de résultat dans la construction de cette CDU assortie d'un délai de 10 ans. Pourtant, quinze ans après sa promulgation et cinq ans après l'échéance du terme initial, de nombreux indicateurs objectifs permettent à tout le moins, d'avancer un bilan en demi-teinte. Les retards substantiels et l'inertie caractérisée des propriétaires et gestionnaires devaient à l'origine de la lettre de la loi de 2005, entraîner des sanctions pénales à l'échéance du délai initial de 10 ans, soit en 2015. Cependant, ils ont été validés législativement par l'ordonnance du 26 septembre 2014.

Au 1^{er} janvier 2015, le gouvernement estimait que 700 000 établissements recevant du public (« ERP » ci-après) sur 1 million ne respectaient pas les obligations d'accessibilité posées par la loi de 2005.¹⁵ Afin de relancer ce chantier national, le législateur avait mis en place via l'ordonnance du 26 septembre 2014, les Agendas d'accessibilité programmé dit « Ad'AP »¹⁶. Ce dispositif permettait aux propriétaires d'ERP de disposer d'un délai supplémentaire pouvant aller jusqu'à 9 ans (2024).

Concrètement, les propriétaires devaient déposer avant le 27 septembre 2015, un dossier contenant un calendrier des travaux de mise en accessibilité de leurs locaux. Les textes précisait que si l'ERP n'était ni accessible ni rentré dans un dispositif Ad'AP, son propriétaire encourait jusqu'à 45 000€ d'amende pour une personne physique et 225 000€ pour une personne morale. Les derniers chiffres publiés en janvier 2020 font état de 350 000 ERP accessibles et 700 000 engagés dans un Ad'AP. Seulement 30 000 déclarations d'achèvement des travaux d'accessibilité ont été recensés.

Parallèlement, le domaine des transports a connu le même constat d'échec à l'échéance décennale de 2015. Concernant par exemple le réseau ferroviaire de la SNCF, au 1^{er} janvier 2015, 638 gares sur les 3 000 avaient fait l'objet de travaux de mise en accessibilité¹⁷. Ainsi, l'article 7 de l'ordonnance du 26 septembre 2014 avait créé les Schémas Directeurs d'Accessibilité dit « Sd'AP »¹⁸ à la charge des autorités organisatrices de transports (AOT) et de la mobilité (AOM). Au 1^{er} janvier 2020, sur l'objectif fixé par le législateur de rendre accessibles 158 gares supplémentaires pour 2024-2025, 51 étaient réalisées. Ainsi, il n'est pas étonnant de constater parallèlement les derniers chiffres de l'INSEE concernant l'accès à l'emploi des travailleurs handicapés¹⁹ qui révèlent que leur taux de chômage reste le double (18%) de la moyenne nationale (9%).

Les travailleurs en situation de handicap ont trois fois moins de chances que les autres travailleurs à caractéristiques égales (âge, sexe, diplôme etc.) de trouver un emploi. Aussi,

¹⁵ Ministère de l'Environnement, Délégation ministérielle à l'accessibilité, « La France face au défi de l'accessibilité. De la nécessaire adaptation de la loi du 11 février 2005 », février 2016, p.45.

¹⁶ Article X de l'ordonnance n°2014-1090 du 26 septembre 2014.

¹⁷ Secrétariat d'État en charge des transports & Secrétariat d'État en charge des personnes handicapées, communiqué de presse conjoint, « L'État et la SNCF signent le schéma directeur national d'accessibilité des services ferroviaires nationaux », 29 novembre 2016, p.3.

¹⁸ Article 7 de l'ordonnance n°2014-1090 du 26 septembre 2014.

¹⁹ INSEE, « Enquête emploi en continu, chiffres 2018 », 24 juin 2019.

selon le ministère de la Santé²⁰, plus de 26 % des personnes qui perçoivent l'allocation aux adultes handicapés (AAH) vivent sous le seuil de pauvreté (1 026€).

Quinze ans après la promulgation de la seconde grande loi handicap du 11 février 2005, la continuité de la CDU n'est ainsi pas atteinte : ses chaînons principaux restent pour une grande majorité inaccessibles et le droit à la mobilité consacré par la LOM de 2019 peu effectif pour les personnes en situation de handicap. Certes, les raisons expliquant les retards pris dans l'application des textes garantissant la continuité de la chaîne du déplacement dépassent le cadre strict de l'analyse juridique. Cela étant, grâce au recul acquis de ces quinze ans d'application fluctuante de la loi du 11 février 2005, des explications liées à l'interprétation des textes émergent.

Ainsi, au-delà des difficultés financières et contingences politiques, l'ineffectivité actuelle de la CDU est aussi due à une vision défailante du pilotage du projet de construction de la société accessible promue par la loi de 2005 (I). De plus, la ligne jurisprudentielle du juge administratif ne s'est jamais caractérisée par un volontarisme qui aurait permis d'infléchir cette approche minimale dans la construction d'une CDU continue (II).

I) La persistance d'une vision fragmentaire de l'accessibilité

Depuis sa consécration par la loi du 11 février 2005, la CDU a vu sa portée limitée par une interprétation héritée de la première grande loi handicap de 1975, confinant les normes d'accessibilité à des aspects formels (A). Pour tenter de remédier à cet écueil formaliste et caractéristique du droit public français, se développe un courant doctrinal plus dynamique qui fonde l'effectivité des normes d'accessibilité sur leur qualité d'usage final (B).

A) Une chaîne du déplacement limitée au respect formel de normes

B) La nécessité d'une approche téléologique de la norme d'accessibilité

II) Les violations des règles d'accessibilité peu sanctionnées par le juge administratif

L'appropriation des droits par leurs titulaires passent certes, en premier lieu par les conditions leur permettant de les exercer, mais elle est aussi dépendante en second lieu, du niveau de garantie juridictionnelle. Les normes d'accessibilité ont fait l'objet d'une jurisprudence indulgente par le juge administratif, sensible aux arguments fondés sur le manque de moyens et de temps des acteurs compétents (A). Dans cette dynamique, il a aussi restreint à l'erreur manifeste d'appréciation le contrôle de la légalité des normes d'accessibilité (B).

A) L'établissement d'une jurisprudence indulgente en cas de rupture anormale de cheminement

B) Les conséquences d'un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation des normes d'accessibilité

²⁰ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, (DRES), ministère des Solidarités et de la Santé « minima sociaux et prestations sociales, ménages aux revenus modestes et redistribution », 2018.