

Le long chemin vers des transports publics accessibles

**Papier de position sur la mise en œuvre
de la loi sur l'égalité des personnes handicapées
dans les transports publics**





Enjeux des transports publics dans une société inclusive

La mise en œuvre rigoureuse des droits des personnes handicapées dans tous les domaines de la vie en société revêt un intérêt majeur pour les 1,7 mio. de personnes en situation de handicap, et donc pour près d'un cinquième de la population suisse. **Aussi bien la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) que la Constitution fédérale exigent que les personnes en situation de handicap puissent participer à la vie en société de manière autonome.** Au plus tard depuis l'arrêt concernant les trains duplex grandes lignes rendu le 22 décembre 2021, il est clair que l'obligation de permettre l'utilisation autonome s'applique également aux transports publics (TP). Ce principe est concrétisé par la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand). Cette loi est en vigueur depuis 1^{er} janvier 2004 déjà. La LHand engage les entreprises suisses de transports publics à rendre leurs offres accessibles aux personnes handicapées dans le cadre du principe de proportionnalité d'ici fin 2023. Une fois ce délai passé, les arrêts, véhicules ferroviaires et bus, de même que les bateaux et téléphériques doivent être utilisables de manière autonome et spontanée. En ce qui concerne les systèmes de communication et d'émission de billets, ce délai a d'ores et déjà expiré en 2013.

Les TP sont un lien et une clé d'accès d'une importance vitale pour la participation à la vie en société, que ce soit dans le domaine du travail, de la formation, des activités de loisirs ou des contacts sociaux. Bref : leur portée pour une Suisse inclusive est primordiale. Il est déterminant pour les personnes en situation de handicap de pouvoir utiliser le système des transports publics de manière égalitaire et autonome. C'est pourquoi la libre accessibilité fait partie des grandes priorités fixées par les associations de personnes handicapées. Des TP sans barrières profitent cependant à toutes et à tous – p. ex. aussi aux personnes à mobilité réduite, aux seniors, aux passagères et passagers voyageant avec de multiples bagages ou avec des poussettes ainsi qu'aux personnes marchant avec des béquilles après un accident. Le vieillissement de la population va de pair avec une hausse du nombre de personnes en situation de handicap. L'âge venant, la probabilité d'être confrontés à un handicap augmente. Pour les personnes concernées, l'accès sans marches aux véhicules et l'embarquement à niveau sont une nécessité et la condition sine qua non pour l'utilisation autonome des transports publics.

Priorité de l'accessibilité des TP pas assez élevée

En 2023, année où expire le délai de 20 ans imparti pour la mise en œuvre de la LHand, on est malheureusement amené à faire ce constat clair et net : **Eu égard à la signification sociale et à l'enjeu des TP pour bon nombre d'usagers et d'usagères concernés, la priorité accordée à l'accessibilité dans ce domaine n'est pas suffisamment élevée.** Des progrès ont certes été réalisés ces dernières années ; or, il ressort d'une demande d'informations d'Inclusion Handicap auprès des commissions spécialisées de personnes concernées que la nécessité d'agir demeure importante.

Dans un grand nombre de gares et d'arrêts de bus, les bordures d'arrêt n'ont pas encore été dotées de la hauteur nécessaire. D'autre part, des véhicules à plancher haut, difficiles d'accès pour les **personnes à mobilité réduite**, continuent de circuler. Il existe en outre toujours des rampes difficilement franchissables en fauteuil roulant pour lesquelles aucun élévateur n'est mis à disposition comme solution de rechange. Les boutons d'ouverture des portes



sont en partie fixés trop haut et ne peuvent être atteints par les personnes assises dans un fauteuil roulant.

L'accessibilité va toutefois plus loin et concerne p. ex. aussi les systèmes d'information de la clientèle. Ceux-ci doivent toujours respecter le principe des deux sens humains. À titre d'exemple, les annonces par haut-parleurs doivent être rendues visibles pour les **personnes ayant un handicap de l'ouïe**. Les annonces acoustiques étant difficilement compréhensibles durant le trajet, elles ne sont de fait pas audibles pour les passagères et passagers malentendants et sourds. Des annonces écrites sont donc nécessaires. Les centrales de gestion des entreprises de transports publics sont invitées à diffuser, également dans des circonstances exceptionnelles, une information écrite sur les écrans à l'intérieur des véhicules.

À l'inverse, les informations mises à disposition sur les tableaux d'affichage ou les distributeurs de billets sont à rendre accessibles acoustiquement aux **personnes ayant un handicap de la vue**. En raison des systèmes de paiement sans argent liquide dont les distributeurs de billets sont munis, ceux-ci s'avèrent difficilement utilisables par les personnes ayant un handicap de la vue, ces systèmes n'étant souvent pas aisés à manier pour ces personnes. Il reste en outre nécessaire d'agir en ce qui concerne les sites Web et les applications des entreprises de transports publics. D'autre part, certaines gares ne disposent pas encore d'un système de lignes de guidage, ce qui rend impossible aux **personnes aveugles** de s'orienter de manière autonome. Par ailleurs, de nombreux types de trains et de trams ne sont toujours pas munis d'une signalisation acoustique des portes.

Une situation non conforme à la loi dès 2024...

Le délai de 20 ans imparti par la loi sur l'égalité des personnes handicapées (LHand) aux entreprises de transports pour mettre à disposition une offre de transports publics « adaptée aux besoins des personnes handicapées » expire fin 2023. Comme constaté dans des rapports publiés par la Confédération, il existe maints endroits où ce délai n'est pas respecté. Fin 2023, près de 40% des gares ne satisferont pas aux exigences de la LHand ([voir également Rapport de l'OFT 2022](#)) ; cette proportion est même de deux tiers s'agissant des arrêts de bus et de trams. À compter du 1^{er} janvier 2024, il existera par conséquent une situation non conforme à la loi en maints endroits.

La perspective qu'une partie considérable des transports par train, bus et tram ne soit pas utilisable de manière autonome par les personnes en situation de handicap est décevante et frustrante pour les personnes concernées. Bon nombre d'entreprises de TP ainsi que les autorités aussi bien communales que cantonales et fédérales ont tout simplement fait l'autruche durant la majeure partie du délai imposé par la LHand, bien qu'ayant connaissance depuis bientôt 20 ans de leur obligation d'adapter, dans le cadre du principe de proportionnalité, l'ensemble des arrêts et des moyens de transport aux besoins des personnes handicapées d'ici fin 2023. Dans le domaine des TP, il n'existe à ce jour aucun concept global coordonné par les acteurs compétents visant à garantir l'accessibilité des TP. Un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des exigences découlant de la LHand n'est disponible que pour le domaine du trafic ferroviaire, et seulement depuis 2018. Dans le secteur du trafic ferroviaire, les exigences légales ont certes déployé un certain effet, mais malgré cela, l'on est souvent encore loin de constructions, installations et véhicules de transports publics adaptés aux besoins des personnes handicapées (art. 22 al. 1 LHand).



... dans le domaine du trafic ferroviaire

Il y a environ quatre à cinq ans, le processus de mise en œuvre de la LHand dans le domaine des TP s'est dynamisé, mais seulement à partir du moment où l'Office fédéral des transports (OFT) a serré la vis aux entreprises de transports sous la pression du Contrôle fédéral des finances. En ce qui concerne le trafic ferroviaire, il ressort du Rapport de l'OFT de décembre 2022 que plus de 500 gares suisses ne seront adaptées qu'après expiration du délai légal fixé à fin 2023. Parmi ces gares, plus de 300 sont des gares des CFF. Or, étant donné l'expiration de ce délai, rien ne garantit que le regain d'engagement des entreprises de transports ferroviaires sera désormais systématiquement maintenu. Il existe certes des plans selon lesquels le restant des adaptations nécessaires sont envisagées, mais il s'agit là de déclarations d'intention. La question de savoir si ces adaptations seront effectivement réalisées, dans quels délais et dans quelle mesure elles seront exhaustives reste en effet ouverte.

... et a fortiori dans les TP sur route

En ce qui concerne les arrêts de trams et de bus, la mise en œuvre de la LHand est encore davantage à la traîne. Tandis que l'accessibilité des véhicules se présente pour l'essentiel de manière satisfaisante, celle concernant les arrêts de bus et de trams est proprement effrayante. Les données disponibles dans ce domaine sont pauvres ([voir également le rapport donnant suite au postulat Reynard](#)) ; or Inclusion Handicap estime que d'ici fin 2023, près de deux tiers des quelque 23'000 arrêts suisses ne seront pas utilisables de manière autonome et spontanée par les personnes en situation de handicap. De récents rapports des entreprises de TP sont venus étayer ce chiffre. Même si la complexité des responsabilités a contribué à cet état des choses insatisfaisant, elle ne doit pas servir d'argument pour excuser des retards supplémentaires. Jusqu'à ce jour, un engagement clair des acteurs impliqués fait défaut. Il n'existe en outre pas d'instance nationale qui se charge de prendre le leadership et de définir, d'édicter et de coordonner des mesures contraignantes de mise en œuvre de l'accessibilité des TP sur route, puis d'en contrôler l'application.

Du point de vue d'Inclusion Handicap, cette situation contraire à la loi est inacceptable et elle montre clairement que les intérêts des personnes en situation de handicap ne bénéficient pas d'un niveau de priorité suffisant. La mise en œuvre contraignante et rapide de la loi sur l'égalité des personnes handicapées (LHand) dans le domaine des transports publics constitue un enjeu majeur qui doit être porté par l'ensemble des acteurs.

Mesures de rechange uniquement à titre transitoire

De nombreuses entreprises de transports tentent à présent de pallier aux situations insatisfaisantes par la mise en place de mesures de rechange. Or la LHand exige, déjà à compter de janvier 2024, que tous les arrêts soient pleinement utilisables de façon autonome. Depuis 2004 déjà, les personnes handicapées ont en principe la possibilité de demander la mise en place de mesures de rechange lorsque des inégalités ne peuvent être éliminées pour des raisons de proportionnalité. Entretemps, des mesures de rechange sont également proposées lorsque des travaux de transformation ne sont pas réalisés dans les délais (mesures transitoires). Il est alors important que les mesures de remplacement soient toujours considérées comme une solution de second choix. Celles-ci ne doivent être envisagées qu'à titre de mesures limitées dans le temps. N'étant justement pas de nature à « remplacer » une



adaptation conforme à la LHand, elles sont dans le principe de moindre valeur par rapport à des travaux de transformation conformes. Les mesures de remplacement ont soit des effets ségrégatifs, soit elles compromettent fortement l'autonomie des personnes concernées. Ce constat ressort d'ailleurs clairement de l'exemple des services de navette. Ces derniers nécessitent en effet d'être planifiés à l'avance, ils ne permettent pas une utilisation autonome et ils rallongent et compliquent les déplacements. Les mesures de remplacement doivent satisfaire aux exigences d'une utilisation spontanée des TP – ce principe n'est en effet pas garanti si une aide nécessite que la personne concernée s'y inscrive deux heures à l'avance. Par ailleurs, les mesures de remplacement doivent s'appliquer pendant toute la durée de l'offre proposée par l'entreprise de TP – à savoir du premier au dernier train de la journée. Les mesures de remplacement valent mieux que rien, mais elles ne respectent souvent pas le droit à une mobilité autonome. Il n'est donc pas indiqué d'envisager la mise en œuvre de la LHand principalement par le biais de mesures de remplacement.

Possibilités de plainte et de recours

Dans son art. 9, la LHand confère aux organisations de personnes handicapées le droit de faire recours. Ce faisant, le législateur les a investies d'une fonction de contrôle qui, à défaut, devrait être exercée par l'administration fédérale. Lors de procédures d'autorisation de construire ou de rénover des infrastructures telles que des immeubles, véhicules ou systèmes d'information de la clientèle, elles ont qualité – selon le mandat que leur confère la loi – pour agir ou pour recourir contre une inégalité qui affecte des personnes en situation de handicap.

Neutralisation des moyens d'intervention des associations

L'évolution en cours, qui s'achemine vers une extension des compétences de l'UE lors de procédures d'homologation de trains, aboutit à la neutralisation de la LHand et à la réduction des moyens de contrôle et d'intervention des organisations suisses de personnes handicapées dans ce domaine. Suite à l'adoption par le Parlement en septembre 2023 de la nouvelle loi sur les chemins de fer, plus personne n'est chargé de vérifier si un train est utilisable de manière autonome par les personnes en situation de handicap. Les autorités compétentes, concrètement l'Agence ferroviaire européenne ERA ainsi que l'OFT, ne doivent plus vérifier que le respect des normes européennes, p. ex. relatives à la largeur de l'espacement et à la différence de niveau entre le véhicule et le quai. Le fait que selon le droit suisse, ce contrôle ne suffit au demeurant pas a d'ores et déjà été clairement constaté par le Tribunal fédéral dans son arrêt du 22 décembre 2021 sur les trains duplex. Par son arrêt, le Tribunal fédéral reconnaît le droit constitutionnel des personnes handicapées à une mobilité autonome et spontanée. De l'avis du Tribunal fédéral, il ne suffit par conséquent pas que les obstacles, considérés isolément, correspondent aux normes. Il convient bien davantage de toujours vérifier en plus si les personnes en situation de handicap sont concrètement à même de surmonter la succession d'obstacles sans l'aide de tiers, p. ex. dans la zone d'entrée d'un véhicule.

Dans le cadre de la révision de la loi sur les chemins de fer, Inclusion Handicap a demandé que l'OFT soit chargé de vérifier, comme auparavant, si l'autonomie telle que conçue par le droit suisse en matière d'égalité des personnes handicapées est respectée. Or, cela n'est de fait plus prévu. Le Conseil fédéral et le Parlement passent ainsi outre les intérêts des personnes en situation de handicap.



Les recours individuels et la conduite de procès stratégiques restent possibles

En vertu de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées, de la Constitution fédérale et de la LHand, les personnes en situation de handicap qui subissent des inégalités dans les transports publics peuvent continuer à faire valoir leurs droits devant l'instance ou le tribunal compétent. Inclusion Handicap poursuit avec engagement sa mission de conseil et de représentation juridiques de ces personnes. L'objectif est toujours d'obtenir, par le biais de procès dits modèles, une amélioration pour un cercle aussi large que possible de personnes concernées (conduite de procès stratégiques). À cette fin, des cas qui permettent de déployer un effet de précédent sur le plus grand nombre possible de situations similaires sont portés devant les tribunaux.

Une base financière solide comme condition

Depuis 2019, les mesures d'aménagement visant à rendre les gares accessibles aux personnes handicapées sont intégralement financées par le Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), et donc par la Confédération. Les fonds fédéraux constituent ainsi la base nécessaire à une adaptation rapide de l'infrastructure ferroviaire aux exigences découlant de la loi sur l'égalité des personnes handicapées (LHand). Ainsi par exemple, les CFF partent actuellement du principe que les investissements nécessaires à la mise en conformité avec la LHand s'élèveront à environ 2,5 mia. de francs dans les 8 à 12 années à venir. Il est vraisemblable que les moyens disponibles pour les années 2025-2028 s'avéreront en réalité moindres, malgré l'augmentation du volume de paiements : selon les planifications présentées dans le Rapport 2022, de nombreux travaux de transformation tombent précisément dans la période 2025-2028. Vu que les moyens sont globalement réduits par rapport aux aménagements à venir, la mise en œuvre durant la période prévue risque fortement d'être compromise. Il existe donc un risque aigu que les adaptations déjà fortement retardées soient une nouvelle fois repoussées. Durant le délai de 20 ans imparti par LHand, l'OFT a beaucoup trop tardé à prendre ses responsabilités en tant qu'autorité de surveillance et de financement. Le Conseil fédéral doit revoir le montant prévu à la hausse afin que la base financière suffise aux entreprises de TP pour remédier au plus vite à la situation des TP suisses, laquelle sera contraire à la loi à compter de janvier 2024

Conclusions et revendications d'Inclusion Handicap

Malgré le délai de 20 ans, la mise en œuvre de l'accessibilité des transports publics n'est de loin pas suffisamment avancée. Les besoins des 1,7 mio. de personnes en situation de handicap méritent de se voir enfin attribuer la priorité nécessaire dans l'aménagement des TP suisses. Des TP sans barrières profitent finalement à toute la population, pas seulement aux personnes durablement atteintes dans leur santé. Compte tenu, notamment, de l'évolution démographique et du vieillissement de la population, la Suisse ne peut se permettre de persister dans son laisser-aller en ce qui concerne l'accessibilité des transports publics.

L'expérience nous conduit à faire le constat suivant : durant le délai de 20 ans, de nombreuses incertitudes ont persisté et bien des choses sont restées en rade. **Il est manifeste qu'en l'absence d'une réglementation claire dans le domaine des TP, il n'y aura pas d'avancées possibles pour les personnes handicapées. Les personnes concernées doivent continuer à passer une partie de leur précieux temps à attendre que les TP soient rendus accessibles.** C'est la raison pour laquelle il est indispensable de déterminer



non seulement un nouveau délai, plus court, mais aussi des mesures d'accompagnement ainsi qu'un financement fiable de ces mesures. Les réglementations nécessaires doivent en grande partie être définies dans la loi sur l'égalité des personnes handicapées révisée. Le Conseil fédéral a en effet annoncé un projet de révision partielle de la LHand pour la fin de l'année. À cette occasion, il s'agira d'adapter la LHand dans le domaine des TP. Or force est de constater – avec étonnement – qu'il n'a jusqu'à présent pas été question d'ajouter de nouvelles mesures visant à remédier à la mise en œuvre manquée de TP sans barrières. À ce sujet, Inclusion Handicap demande au Conseil fédéral et au Parlement de doter la LHand de dispositions qui soient propices à une mise en œuvre rapide de l'accessibilité autonome des TP.

Inclusion Handicap demande:

1. Un **nouveau délai** de mise en œuvre fixé à **2030** au plus tard.
2. La **mise en œuvre par étapes** assorties d'**objectifs intermédiaires**.
3. Une **prise de responsabilités claire par l'Office fédéral des transports** en ce qui concerne le rail : un **contrôle efficace de la réalisation des objectifs** ainsi que des **sanctions** y relatives en font partie.

En ce qui concerne les arrêts des transports publics, les cantons et communes doivent être davantage responsabilisés par des directives claires. À cette fin, ils doivent impérativement désigner une instance nationale chargée de prendre le leadership et de définir, de coordonner et de contrôler des mesures contraignantes de mise en œuvre de l'accessibilité, ainsi que d'appliquer des sanctions. Les instances existantes ne suffisent manifestement pas. Le fédéralisme ne doit pas servir de prétexte pour justifier l'absence de TP accessibles.

4. Un **financement solide et affecté au but fixé**. Actuellement, l'Office fédéral des transports compromet lui-même, en raison de la pression économique, des avancées supplémentaires dans la mise en œuvre de la LHand. Un financement solide implique l'obligation faite au Conseil fédéral d'augmenter les moyens prévus. Ce afin de permettre de remédier au plus vite à la situation de non-conformité à la loi dans le domaine des TP. Affecté au but fixé veut dire qu'une part clairement définie des moyens mis à disposition des entreprises de transports, que celles-ci toucheront à l'avenir via le Fonds d'infrastructure ferroviaire, doit être obligatoirement réservée à la mise en œuvre des mesures inscrites dans la LHand. Si, au contraire, les objectifs en matière d'économies sont formulés de manière générale, l'accessibilité risque soudainement de ne plus bénéficier du degré de priorité nécessaire. Par conséquent, les objectifs d'économies ne doivent pas s'appliquer aux projets relevant de la LHand.

Ceci est clair : il ne faut pas que l'accessibilité des transports publics mette 20 ans supplémentaires à devenir une réalité pour les personnes en situation de handicap.