

REQUÊTE INTRODUCTIVE D'INSTANCE

POUR

Madame Odile MAURIN, née le xxxxxxxx 1964 à xxxxxxxx, Conseillère municipale et métropolitaine, xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, 31200 Toulouse.

Ayant pour avocat :

SELARL DNM AVOCAT
Me David NABET-MARTIN
Avocat au Barreau de Toulouse
76 allées Jean Jaurès, 31000 Toulouse
Tél : 06 12 17 86 78 - Case Palais 423
dnm.avocat@gmail.com

Constitué à l'effet d'occuper pour elle sur les présentes et leur suite et chez lequel il est fait élection de domicile

CONTRE

TOULOUSE METROPOLE, représentée par son Président en exercice, 6 rue René Leduc, BP 35821, 31505 Toulouse Cedex 5.

DÉCISION CONTESTÉE

Silence gardé suivant le recours gracieux du 13/04 notifié le 14/04, après refus du 16/02/22 de remboursement des frais d'accompagnement relatifs aux réunions de Toulouse Métropole se déroulant à TOULOUSE, d'une conseillère métropolitaine en situation de handicap physique et cognitif.

FAITS ET PROCÉDURE

1. Madame MAURIN Odile a été élue conseillère municipale et métropolitaine, lors des élections organisées le 28 juin 2020 à TOULOUSE sur la liste ARCHIPEL CITOYEN. Elle est membre du groupe AMC Alternative municipaliste citoyenne à la ville et du groupe Alternative pour une métropole citoyenne à la métropole.

Pièce 1 : Élections 2020 et délibérations

2. Elle est en situation de **handicap physique et cognitif**, ce qui complique doublement sa participation à la vie politique et parfois de manière invisible. En raison de ses handicaps elle met *a minima* quatre fois plus de temps pour réaliser les mêmes tâches, du fait de ses lenteurs d'exécution, et ressent pour ce faire une fatigue plus importante.

Elle est atteinte d'une maladie génétique rare nommée Syndrome d'EHLERS-DANLOS et est autiste (autrefois appelé syndrome d'ASPERGER). Outre les conséquences cognitives d'un traumatisme crânien à l'âge de 18 ans.

Ses symptômes sont décrits par le Docteur EMERY, psychiatre au Centre de Thérapie cognitive et comportementale 31, et par Mesdames Célia ROUYER et Carine MANTOULAN, psychologue et Docteur en psychologie intervenant auprès de INPACTS ADOM (Interventions personnalisées sur l'Autonomie, la communication, les troubles d'apprentissage et la socialisation à Toulouse) :

- Difficultés attentionnelles :

« Toutes les informations sont importantes pour Mme Maurin et il est très compliqué pour elle d'interrompre le cours de ses pensées pour se concentrer sur ce qu'elle est en train de faire ou sur ce qu'elle doit faire après. Cela a pour conséquence qu'elle ne fait pas toujours attention au temps qui passe ou qu'elle doit maintenir un effort de concentration important pour mener une action jusqu'à son terme. Les compétences attentionnelles de Mme Maurin sont donc doublement affectées : d'une part par la gestion qu'impliquent les douleurs physiques et d'autre part par les particularités liées au fonctionnement autistique ».

- Lenteurs psychomotrices et difficultés d'organisation :

« Les personnes avec autisme ont de réelles difficultés avec l'imprévu et la nouveauté, y compris pour des choses qui peuvent paraître anodines. Il convient également d'éviter autant que possible de prévenir Odile Maurin d'une tâche à réaliser ou d'un rendez-vous au dernier moment (...). Ces difficultés sont majorées par la fatigue, la présence de douleurs importantes, d'une pression temporelle, du stress ainsi que de stimuli environnementaux dérangeants pour la personne ».

- Déplacement en fauteuil roulant.

- Douleurs dans l'ensemble du corps avec une variation des localisations et intensités et sensibilité accrue avec des sensations intolérables.
- Handicap dans l'intégralité des activités quotidiennes.
- Faibles défenses immunitaires.
- Déficience auditive (perte de 30 décibels pour chaque oreille) accrue en présence de bruits de fond.
- Difficultés de diction et de concentration pour utiliser au mieux la dictée vocale.
- Ecriture manuscrite et numérique douloureuses, et manque de motricité fine nécessitant une compensation.
- Lenteurs d'exécution.

Les professionnels médicaux et psychologues confirment ainsi la nécessité : *« d'une aide humaine pour venir la décharger des tâches coûteuses en termes d'énergie et de temps qu'elle doit aujourd'hui réaliser seule pour compenser ses difficultés cognitives et motrices (rédaction, dictée, etc.) ».*

Pièce 2 : Note médicale décrivant les handicaps Inpacts 31, et certificat médical 2021

3. Madame MAURIN décrit son handicap de la manière suivante :

« Mon fonctionnement n'est pas un caprice mais bien un fonctionnement cognitif particulier qui engendre une partie de ma façon d'être.

Je comprends maintenant que si j'ai besoin d'être seule, ou si je « pète les plombs », si j'ai tant besoin de me reposer la journée, ce n'est pas parce que je suis fatiguée de naissance et que les autres sont plus endurants que moi. C'est parce qu'eux ont moins d'efforts à faire pour s'adapter aux autres. Moins de fatigue. Les stimuli (sons, odeurs, visuel, mouvement etc) ne sont pas hiérarchisés, ils arrivent tous en même temps et même les sons faibles sont perçus (...).

Ce que je vis au quotidien c'est cette multitude d'informations qu'un cerveau ordinaire classe, filtre, organise naturellement alors que mon cerveau doit intellectualiser toute cette hiérarchisation.

Les personnes autistes ont un traitement séquentiel de l'information sans hiérarchisation. Il faut ainsi se concentrer énormément pour se focaliser sur l'information prioritaire et non être parasité par des stimuli extérieurs / et / ou une information non précise. Le lien entre le traitement de l'information et la fatigue sociale, est donc augmenté par une intellectualisation sans cesse afin de permettre une intégration de l'information globale. Celle-ci n'est pas immédiate car les détails doivent se relier entre eux pour en donner un sens général. Ceci demande un effort qui engendre une fatigue supplémentaire ».

Enfin les facteurs d'aggravation de sa fatigues psychologique sont les suivants :

« Les lieux inconnus, les changements et les imprévus qui créent un stress supplémentaire.

L'environnement sensoriel : trop de bruit, trop de mouvements, le nombre de personnes peut impacter tout le monde sur la concentration mais moi cela ne me gêne pas, cela me bloque les moments réflexifs m'obligeant soit à déployer une énergie considérable, soit à capituler et reprendre les choses chez moi au calme

Les environnements non inclusifs qui rendent plus difficiles les conditions d'accessibilités

La réponse sociale : le fait que les personnes changent d'opinion et/ou de posture selon les contextes. Mais aussi le fait de devoir soi-même se conformer à une attente du monde sociétal pour essayer d'être intégré à la société en camouflant ses spécificités. Le fait de devoir réfléchir à ce qu'on dit, à la manière dont on le dit et à l'ensemble des signes de communication verbaux ou non verbaux ajoute une fatigue supplémentaire ».



Pièce 3 : Synthèse explicative de Mme Odile Maurin

4. Madame MAURIN dispose de faibles revenus mensuels considérant ses nombreuses charges (loyer pour un logement adapté (1 pièce de plus pour stocker le matériel), véhicule adapté, frais de santé hors ALD, etc.) ne lui permettant pas de prendre à sa charge l'aide humaine et intellectuelle nécessaire pour réaliser sa mission d'élue.

Son indemnité de représentante politique – devant rémunérer son travail réalisé – ne devant pas être affectée à la compensation de son handicap, au risque d'une rupture d'égalité. Outre le fait que ses indemnités d'élue lui causent déjà une diminution ou disparition des aides sociales.

5. C'est dans ce contexte que la requérante a engagé un premier recours gracieux puis judiciaire, afin d'obtenir la prise en charge de ses frais d'aide humaine et d'aide technique lui permettant de « prendre part » de manière effective aux conseils municipaux et métropolitains.

De son côté la Mairie et la Métropole soutenaient ne pouvoir financier les frais de « *préparation* » et qu'il était opportun de sensibiliser le gouvernement sur « *la nécessité de faire évoluer la législation existante* » le 07/10/20.

6. Mais la Mairie et la Métropole refusaient même la proposition de médiation de Mme MAURIN (**procédure 2006295-2**), ce qui contraignait cette dernière à saisir le Tribunal administratif au fond (**procédure 2103931-2**).

La clôture des débats a été fixée le 12 février 2022, sans audience depuis dans cette autre procédure.

Pièce 4 : Demande initiale du 1^{er} juill. 2020

Pièce 5 : Mail du 7 juill. 2020

Pièce 6 : Courrier de la mairie du 9 juill. 2020

Pièce 7 : Mails de Mme Maurin du 21 juill. 2020

Pièce 8 : Courrier de la mairie du 12 août 2020

Pièce 9 : Courrier de la mairie du 31 août 2020

Pièce 10 : Courrier de la mairie à la Secrétaire d'état au handicap, 31 août 2020

Pièce 11 : Recours gracieux du 7 sept. 2020

Pièce 12 : Mail de Mme Maurin du 10 sept. 2020

Pièce 13 : Capture d'écran Facebook, 14 oct. 2020

Pièce 14 : Rejet du recours gracieux du 7 octobre 2020

Pièce 15 : Mise en demeure du 8 octobre 2020

Pièce 16 : Courrier de la Mairie du 16 octobre 2020

Pièce 17 : Courrier de proposition d'une médiation du 7 décembre 2020

Pièce 19 : Requête introductive et demande de médiation

Pièce 20 : Courriers de refus de médiation des défenderesses, 4 février 2021

Pièce 21 : Ordonnance du 6 mai 2021

Pièce 25 : Requête du 30 juin 2021, conclusions adverses et conclusions responsiveness

Pièce 26 : Ordonnance de clôture

7. Le 23 novembre 2021 des élus du groupe Alternative Municipaliste Citoyenne (AMC) et Alternative Métropole Citoyenne (AMC) publiaient une lettre publique en soutien à Madame MAURIN adressée à Monsieur MOUDENC Jean-Luc en sa qualité de Maire et de Président de Toulouse Métropole.

Le 10 décembre 2021 le Premier adjoint au Maire et conseiller métropolitain maintenait son refus et prétextait appliquer la législation.

Pièce 27 : Lettre publique AMC et réponse par la Mairie, 2021

8. **Le 9 mars 2021 est entré en vigueur le décret n°2021-258 pour préciser les conditions de remboursement des frais de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique pour l'exercice du mandat des élus métropolitains**, en application de l'article 98 de la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 ayant inséré un nouvel alinéa à l'article L.5211-13 du CGCT.
9. Entre septembre 2020 et mai 2021 de nombreux échanges étaient réalisés entre la Métropole et la requérante, cette dernière faisant constater des irrégularités reconnues dans l'établissement de ses états de frais.

Le 14 juin 2021 la Ville de TOULOUSE informait Madame MAURIN avoir identifié lors de l'examen du décret une difficulté d'interprétation du texte

selon laquelle le remboursement des frais ne serait possible pour le EPCI que lorsque la réunion a lieu dans une commune autre que celle de l'élu.

Pièce 28 : Échanges de mails et refus du 16 févr. 2022

10. Le 30 août 2021, **en présence d'une rédaction imprécise de la rédaction du décret d'application**, la Métropole interrogeait la Préfecture en lui détaillant son analyse juridique, que reprenait *in extenso* la Préfecture par courrier du 16 décembre 2021. Il aura fallu 1 mois ½ à la métropole pour interroger le préfet, et plusieurs mois au Préfet pour répondre en reprenant l'argumentaire métropolitain, ceci pendant que Mme Maurin était obligée de continuer à engager des frais afin de remplir réellement son mandat. Et ce n'est que le 16 février 2022 que la métropole signifiait son refus de rembourser les réunions s'étant tenues à Toulouse alors que c'est le cas des 5 commissions auxquelles Mme Maurin participe, et que le conseil métropolitain se réunit aussi majoritairement à Toulouse.

Pièce 29 : Lettre Métropole à la Préfecture, 30 août 2021

Pièce 30 : Lettre de réponse de la Préfecture à la Métropole, 16 déc. 2021

11. Le 2 mars 2022 une tribune était publiée dans le journal LE MONDE par Madame HENOCQUE Audrey, première adjointe au Maire de Lyon, en charge des finances de la commande publique et des grands événements, et par la requérante – « *Nous, personnes handicapées, devons entrer pleinement dans la représentation politique* » – pour obtenir une compensation de leur handicap, et ceci sans qu'elle dépende de la « bonne volonté » du maire ou d'autres.

Pièce 31 : Tribune Le Monde, 3 mars 2022

12. Le 13 avril 2022 Mme MAURIN transmettait un recours gracieux à la Métropole de TOULOUSE, reçu le 14 avril 2022, pour lui demander de revenir sur sa décision de refus de remboursement des frais d'accompagnement relatifs aux réunions de TOULOUSE MÉTROPOLÉ se déroulant quasi intégralement à TOULOUSE, lieu de représentation de Mme MAURIN, soit l'intégralité pour elle.

Pièce 32 : Recours gracieux et accusé de réception, 14 avril 2022

Aucune réponse n'était apportée à ce recours gracieux, contraignant la requérante à saisir la juridiction de céans.

C'est en l'état que se présente l'affaire.

* * *

DISCUSSION

En l'absence de prise en charge de ses frais d'accompagnement pour les réunions métropolitaines toulousaines, Madame Odile MAURIN subit une aggravation de ses conditions de participation à la vie citoyenne de la Métropole de TOULOUSE, déjà extrêmement difficiles en raison du refus de prise en charge de ses frais lui permettant de « *prendre part* » aux réunions.

L'analyse restrictive que fait la Métropole du décret d'application du 9 mars 2021 restreint l'exercice de ses droits politiques, l'obligeant même à piocher dans ses économies pour pouvoir être accompagnée durant ces conseils pour compenser ses handicaps physiques et cognitifs !

Une telle situation est inadmissible dans un État de droit, puisqu'elle fait subir une situation d'inégalité manifeste aux représentants politiques handicapés.

I. DISPOSITIONS JURIDIQUES APPLICABLES

A. Les principes fondamentaux :

Les défenderesses ne contestent pas l'importance des droits fondamentaux en présence et il sera demandé au juge administratif de leur en rappeler les conséquences, car ils n'auraient aucune valeur sans effectivité.

1) Le principe d'égalité :

Le principe d'égalité est garanti par la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 art. 1^{er}), par le Préambule de la Constitution de 1946 ainsi que par la Constitution 1958 (art. 1, 2 al. 4 et 72-3 al. 1^{er}) et son préambule ou par le protocole n°12 et l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales interdisant les discriminations.

Le Doyen Georges VEDEL décrivait ce principe comme « *le droit des droits* »

« *L'égalité identifie l'homme (...). Si l'on peut dire que tous les hommes sont égaux, à l'inverse tous les égaux sont des hommes, car si un homme refuse à un autre la qualité d'égal (...), il lui refuse la qualité d'homme* » (G. VEDEL, L'égalité, C. constitutionnel, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/l-egalite>).

La valeur constitutionnelle de ce principe a été confirmée par le Conseil constitutionnel depuis sa décision « Taxation d'office » du 27 décembre 1973, n°73-51 DC, puis confirmée à de multiples reprises.

Des « discriminations positives » ont par ailleurs été organisées, notamment en application de la loi du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les hommes et les femmes, selon laquelle l'article 3 de la Constitution a ainsi été modifié :

« La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ».

De même la loi du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République l'article 1^{er} de la Constitution a été ainsi modifié :

« La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales ».

Selon le Conseil d'Etat il s'agit d'un principe général du droit qui est garanti :

- **Dans l'organisation et le fonctionnement des services publics** (CE, Sect., 9 mars 1951, Société des concerts du conservatoire, Rec. 151).
- **Dans l'accès aux fonctions et emplois publics** (CE, Ass., 18 mai 1954, Barel et autres, Rec. 308 ; CE, 9 novembre 1966, Commune de Clohars-Carnoët).

Le principe d'égalité n'autorise que les différences de traitement justifiées par une différence de situation objectivement fondée, ou un motif d'intérêt général, et proportionnées à la cause qui les justifient (CE, Sect., 10 mai 1974, Denoyez et Chorques, Rec. 274 ; CE, Sect., 13 mai 1994, Commune de Dreux, Rec. 233 ; CE, Sect., 29 décembre 1997, Commune de Gennevilliers, Rec. 499 ; CE, Ass., 28 mars 1997, Sté Baxter, n°179049).

En ce sens le Protocole n°12 de la CEDH dispose que

« Le principe de non-discrimination n'empêche pas les Etats parties de prendre des mesures afin de promouvoir une » égalité pleine et effective, à la condition qu'elles répondent à une justification objective et raisonnable ».

C'est pourquoi selon la doctrine publiciste et européenne le droit à la non-discrimination fournit « des solutions opératoires auxquelles l'égalité seule ne pourrait parvenir » (R. Hernu, *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, éd. LGDJ, 2003, p. 18).

Enfin, spécifiquement concernant le handicap, le contrôle de proportionnalité réalisé doit être approfondi (CE 18 octobre 2002, Spaggiari, n°224804). Et ce, au moyen de la vérification de la mise à disposition des personnes en situation de handicap de **mesures compensatoires adaptées** (CE, Ass., 27 mars 2015, Quintanel, n° 372426).

A défaut, la responsabilité de l'Etat pourra être engagée pour rupture d'égalité, notamment en présence d'une insuffisance d'accessibilité aux personnes handicapées des bâtiments recevant du public (CE, Ass., 22 octobre 2010, Bleitrach, n°301572), au moyen d'une preuve facilitée (CE, Ass., 30 octobre 2009, Perreux, n°298348).

2) Les droits civils et politiques :

L'exercice effectif des droits civils et politiques doit être garanti, et spécifiquement concernant un ou une élue de la République.

Les textes constitutionnels et conventionnels cités protègent également ces droits, au fondement même de la démocratie républicaine encadrée par la Constitution du 4 octobre 1958 (cf. art. 1 à 4 de la Constitution, art. 16 de la DDHC) et par les institutions judiciaires et administratives.

L'exercice réel de la démocratie impose l'application du principe fondamental de liberté, se déclinant en liberté de conscience et d'expression.

Quant aux droits civiques, ils recouvrent le droit de vote et d'exercer un mandat électif, d'une manière équivalente à celle des élus placés dans une même situation.

B. Les dispositions et rapports spécifiques au handicap :

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées pose le principe de la **compensation du handicap**, de l'**aménagement raisonnable** et dispose que :

« Toute personne handicapée a droit à la solidarité de l'ensemble de la collectivité nationale, qui lui garantit, en vertu de cette obligation, l'accès aux droits fondamentaux reconnus à tous les citoyens ainsi que le plein exercice de sa citoyenneté ».

En vertu de l'article 29 de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées, sur la participation à la vie politique et à la vie publique :

*« La garantie des droits des personnes suppose que les pouvoirs publics non seulement prennent toutes mesures appropriées pour éliminer la discrimination fondée sur le handicap pratiquée par toute personne, organisation ou entreprise privée » (art. 4 f), mais également prennent « **les mesures d'aménagement raisonnable** nécessaires pour garantir la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'Homme et de toutes les libertés fondamentales » (art. 2).*

« Les États Parties garantissent aux personnes handicapées la jouissance des droits politiques et la possibilité de les exercer sur la base de l'égalité avec les autres, et s'engagent :

a) À faire en sorte que les personnes handicapées puissent effectivement et pleinement participer à la vie politique et à la vie publique sur la base de l'égalité avec les autres, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis, notamment qu'elles aient le droit et la possibilité de voter et d'être élues, et pour cela les États Parties, entre autres mesures :

i) Veillent à ce que les procédures, équipements et matériels électoraux soient appropriés, accessibles et faciles à comprendre et à utiliser ;

ii) Protègent le droit qu'ont les personnes handicapées de voter à bulletin secret et sans intimidation aux élections et référendums publics, de se présenter aux

élections et d'exercer effectivement un mandat électif ainsi que d'exercer toutes fonctions publiques à tous les niveaux de l'État, et facilitent, s'il y a lieu, le recours aux technologies d'assistance et aux nouvelles technologies ;

iii) Garantissent la libre expression de la volonté des personnes handicapées en tant qu'électeurs et à cette fin si nécessaire, et à leur demande, les autorisent à se faire assister d'une personne de leur choix pour voter ;

b) À promouvoir activement un environnement dans lequel les personnes handicapées peuvent effectivement et pleinement participer à la conduite des affaires publiques, sans discrimination et sur la base de l'égalité avec les autres, et **à encourager leur participation aux affaires publiques**, notamment par le biais :

i) De leur participation aux organisations non gouvernementales et associations qui s'intéressent à la vie publique et politique du pays, et de leur participation aux activités et à l'administration des partis politiques ;

ii) De la constitution d'organisations de personnes handicapées pour les représenter aux niveaux international, national, régional et local et de l'adhésion à ces organisations.

Étant précisé que la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées, ratifiée par la FRANCE en 2010, a été publiée par le Décret n°2010-356 du 1er avril 2010.

Cette convention est d'application directe, et la rapporteuse spéciale de l'ONU sur la question du handicap regrette d'ailleurs « *le manque d'informations sur l'application directe par les tribunaux français des droits garantis par la Convention* » (Rapport ONU, Observations finales, 14 sept. 2021, introduction).

La violation des droits des personnes en situation de handicap a conduit à la condamnation de la FRANCE par l'ONU pour non-respect de la Convention internationale des droits des personnes handicapées de l'ONU (CIDPH) dans le :

- **Rapport préliminaire de l'ONU du 13 octobre 2017**, sur les droits des personnes handicapées.

Sont constatées des « privations de libertés » et de « atteintes aux droits humains » dans un « système de ségrégation ».

« *Il importe que les personnes handicapées aient pleinement accès aux équipements physiques, sociaux, économiques et culturels, à la santé, à l'éducation ainsi qu'à la l'information et à la communication, pour jouir pleinement de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales* » (préambule, point v. et article 9).

Il est conclu que les personnes handicapées sont « mises à l'écart (...) ». Bien que la France alloue des ressources financières et humaines considérables aux services aux personnes handicapées, les mesures qui sont prises actuellement pour répondre à leurs besoins sont extrêmement spécialisées et cloisonnées. En effet, l'accent est mis sur la prise en charge de l'incapacité alors que les efforts devraient converger vers une transformation de la société et du cadre de vie, de sorte que toutes bénéficient de services accessibles et inclusifs et d'un soutien de proximité », ce qui constitue « un cloisonnement qui ne fait qu'entretenir une fausse image des personnes handicapées (à) prendre en charge plutôt que comme des sujets de droit ».

« 73. La Rapporteuse spéciale a relevé que le Gouvernement actuel s'engageait à protéger et à garantir les droits des personnes handicapées en France et avait la

volonté politique d'œuvrer en ce sens. Bien qu'il s'agisse d'un pas dans la bonne direction, d'importants changements doivent encore être entrepris pour que les initiatives prises par l'État en la matière soient globales et durables ».

« 75. La France doit réformer en profondeur son système si elle souhaite offrir des réponses et des solutions véritablement inclusives à toutes les personnes handicapées, gérer et allouer ses ressources de manière plus efficace et fournir des services spécialisés et une prise en charge de proximité à ces personnes dans des conditions d'égalité avec les autres. Pour opérer cette transition, le pays devra adopter une approche du handicap fondée sur les droits de l'homme et épouser pleinement l'esprit et les principes de la Convention. Il devra également veiller à intégrer cette démarche dans l'ensemble de ses politiques, stratégies, programmes et initiatives, tant au niveau central qu'au niveau local, afin qu'une transformation intégrale de la société s'opère et que tous les droits de l'homme tiennent compte des personnes handicapées et leur soient accessibles ».

« La Rapporteuse spéciale recommande au gouvernement (...) Participation (...) : f) De supprimer les obstacles qui entravent la participation pleine et effective des personnes handicapées à la conduite des affaires publiques ».

Pièce 33 : Rapport ONU, Observations préliminaires, 13 oct. 2017

- **Rapport final publié le 14 septembre 2021**, par le Comité des droits des personnes handicapées des Nations-Unies contenant ses observations finales sur le défaut de mise en œuvre de la CIDPH :

« b) Le refus de procéder à des aménagements raisonnables n'est pas considéré comme une forme de discrimination fondée sur le handicap dans toutes les sphères de la vie, mais seulement dans celles du travail et de l'emploi et de l'éducation dans le contexte des examens.

12. Le Comité rappelle son observation générale no 6 (2018) sur l'égalité et la non-discrimination et les cibles 10.2 et 10.3 des objectifs de développement durable, et recommande à l'État partie :

a) D'interdire les formes multiples et croisées de discrimination fondées sur le handicap et sur d'autres motifs tels que l'âge, le sexe, la race, l'origine ethnique, l'identité de genre, l'orientation sexuelle et toute autre situation, et d'adopter des stratégies visant à éliminer ces formes de discrimination ;

*b) D'inscrire dans la législation antidiscrimination que **le refus de procéder à des aménagements raisonnables est une forme de discrimination dans toutes les sphères de la vie** ».*

« Participation à la vie politique et à la vie publique (art. 29)

58. Le Comité est préoccupé par :

a) Le manque d'accessibilité des procédures, des installations et du matériel de vote, ainsi que des campagnes électorales, en particulier pour les personnes ayant un handicap intellectuel ;

b) Les obstacles législatifs qui empêchent les personnes handicapées sous tutelle de se présenter aux élections locales et nationales ;

c) Le faible niveau de participation des personnes handicapées à la vie publique et politique, y compris aux campagnes électorales.

59. Le Comité recommande à l'État partie :

a) De garantir l'accessibilité des procédures, des installations et du matériel de vote, ainsi que des campagnes électorales à toutes les personnes handicapées, notamment en mettant en place des mesures d'aide (recours aux modes de communication alternative et améliorée) pour les personnes ayant un handicap intellectuel ;

b) D'abroger l'article L.200 du Code électoral, qui empêche les personnes soumises au régime de prise de décisions substitutive de se présenter aux élections nationales et locales ;

c) **De veiller à ce que les personnes handicapées puissent effectivement participer pleinement à la vie publique et politique sur la base de l'égalité avec les autres, notamment en garantissant leur droit de voter et de se présenter aux élections et en leur donnant la possibilité de le faire.**

Pièce 34 : Rapport ONU, Observations finales, 14 sept. 2021

Pièce 35 : Communiqué de presse Secrétaire d'État chargé des personnes handicapées

Cette situation est naturellement décriée par diverses institutions françaises :

- La Commission nationale consultative des droits de l'Homme, dans son rapport du 14 juillet 2018 regrette l'absence d'intérêt « *de bâtir une société inclusive, fondée sur le respect des droits fondamentaux* ».
- Le défenseur des droits dans son rapport du 11 mai 2018 « *déplore le retard important pris par la France en matière d'accessibilité et les réticences des différents acteurs à appréhender l'accessibilité comme un véritable enjeu de notre société* ».
- La défenseure des droits récemment le 21/09/21, assure qu'elle veillera à la mise en œuvre des observations de l'ONU par la FRANCE, dont :
 - *Interdire la discrimination multiple et intersectionnelle fondée sur le handicap et à adopter des stratégies pour éliminer ces discriminations.*
 - *Reconnaître le refus d'aménagement raisonnable comme une forme de discrimination dans tous les domaines de la vie, et pas uniquement en matière d'emploi et d'éducation.*
 - *Mettre en œuvre l'accessibilité universelle.*

La défenseure des droits ajoute qu'elle souligne « *l'importance de mettre en œuvre des mécanismes de compensation du handicap suffisants (aide humaine, aide technique, services de proximité...), afin de garantir l'autonomie des personnes handicapées* ».

Pièce 36 : Communiqué de presse, défenseure des droits, 21 sept. 2021

Pourtant les difficultés subies par les élus en situation de handicap sont bien connues, telles que décrites dans le rapport réalisé en 2021 par HANDEO sur les « *difficultés et obstacles pour candidater, être élu et exercer un mandat électif quand on est en situation de handicap* » :

« Toutes les personnes en situation de handicap ne souhaitent pas candidater. Lorsqu'elles se présentent à une élection, elles peuvent avoir des ressources sur lesquelles s'appuyer, mais elles sont aussi confrontées à de nombreux freins : (...) - Aide financière limitée ou inexistante pour compenser le handicap et favoriser la participation à la campagne ou l'exercice du mandat électoral ; - Problématique d'accès de certains lieux ou équipements ; - Inadaptation ou insuffisance de l'offre de transport ; - Temps de trajet allongé (...); - Majoration

de la fatigabilité (la fatigue de la campagne et de l'exercice du mandat vient se surajouter celle liée au handicap) ; - Hypersensibilité sensorielle pour certaines personnes ; - Difficulté pour gérer les aides humaines au regard de l'organisation de la campagne ou du mandat électoral ; - Représentations négatives et stigmatisation des handicaps ».

« Les aides prévues par la loi sont inadaptées aux besoins de l'élu :

Il arrive que les prestations prévues par la loi soient insuffisantes ou inadaptées aux besoins des élus en situation de handicap. Dans le cadre de la PCH, les personnes sourdes peuvent bénéficier d'un forfait. Ce forfait inclut les aides à la communication dont les besoins en interprétariat. Aussi, il n'est pas toujours possible de cumuler ce forfait avec les besoins individuels de compensation concernant la prise en charge des frais liés à l'exercice d'une fonction élective, en particulier si ces besoins ne portent que sur la communication⁶.

Cette difficulté a été soulevée par un conseiller municipal sourd qui a besoin d'interprètes en Langue des Signes Française (LSF) pour remplir ses fonctions d'élu. Bien que le Code de l'action sociale et des familles prévoit que la prise en charge des frais liés à une fonction élective peut concerner les « aides humaines assurant des interfaces de communication », l'élu n'y a pas recours. Il tient en effet à conserver son forfait surdité et la MDPH estime qu'il ne peut pas le cumuler avec d'autres formes de prise en charge de la PCH. Néanmoins, ce choix est considéré comme arbitraire par cet élu. Il donne l'exemple d'un autre élu sourd en Département et Région d'Outre-Mer qui a obtenu l'accord de la MDPH pour cumuler le forfait cécité avec le domaine relatif aux fonctions électives de la PCH aide humaine.

L'ensemble de ces difficultés contraint certains candidats ou élus à s'appuyer sur les aides qui leurs sont allouées dans leur vie privée pour exercer leur mandat ou faire campagne. Cela peut être la PCH aide humaine concernant les autres domaines que les frais liés à l'exercice d'un mandat électoral (Droit Pluriel, 2021) ou l'aide apportée par la famille. Dans ce sens, plusieurs personnes interrogées considèrent que le format actuel de la PCH les contraint à choisir entre leur vie personnelle et l'exercice du mandat. Ils déplorent qu'il ne leur permette pas de maintenir un cloisonnement entre ces deux sphères d'activité ».

« **Le système de compensation prévu par le Code général des collectivités territoriales a également des limites d'application. Il ne garantit pas que les élus en situation de handicap ont accès aux aides dont ils ont besoin. Étant donné que le financement des compensations est mis en délibération, il dépend du vote de leurs homologues.** Un élu d'opposition non-voyant a ainsi déclaré que la compensation de son handicap dépend du « bon vouloir » des membres du conseil municipal : « J'ai eu la chance de bien m'entendre avec les équipes du maire de la métropole et les équipes de la ville. Tout ça se base sur le bon vouloir et la bonne entente. S'ils n'avaient pas voulu faire l'effort de compenser mon handicap, ils n'en auraient pas été obligés. Le maire aurait pu me mettre des bâtons dans les roues. [...] On n'a pas de droit à opposer pour dire au maire qu'il n'a pas mis en place les moyens pour qu'on puisse tenir nos fonctions d'élu ».

« 5. 2. Un temps d'organisation et de préparation majoré :

La vie politique demande une réactivité qui peut être difficilement compatible avec le temps de préparation dont le candidat ou l'élu en situation de handicap a besoin pour assurer sa participation. Il arrive en effet qu'il soit prévenu trop tard pour mettre en place toutes les adaptations nécessaires. Cette difficulté concerne la préparation des trajets vers le lieu où se déroule une activité. Une personne candidate aux élections régionales rapporte qu'elle a été conviée à un point presse « la veille pour le lendemain ». Ce délai est trop court pour qu'elle prépare son déplacement convenablement. Elle s'adresse à l'équipe de campagne pour qu'un colistier la conduise sur place ou pour obtenir le financement d'un VTC. Elle

propose également d'assister à l'événement en visioconférence. Malgré ces sollicitations, elle ne peut pas y participer ».

« 6. La fatigue :

La fatigue fait obstacle à la participation de candidats et d'élus en situation de handicap. La littérature scientifique souligne que le fait de candidater à des élections et d'exercer un mandat électoral peuvent engendrer une fatigue importante (Langford, Levesque 2017). Cette fatigue peut découler de l'effort que ces activités peuvent représenter pour les personnes handicapées. Certaines d'entre elles prennent plus de temps que leurs homologues sans handicap, travaillent plus longtemps, tout en se fatiguant plus vite. (Schippers, Waltz, 2020). Pour certaines personnes, il est impossible de mobiliser les efforts et le temps nécessaire à la participation politique (Askheim, Guldvik, Johansen, 2013) ».

« 7. L'insuffisance des ressources financières :

Les aides et les adaptations nécessaires à la participation politique des personnes en situation de handicap engendrent des frais. Il arrive que le manque de ressources financières des personnes concernées ou des partis politiques empêche leur mise en oeuvre (Evans, Reher, 2020 ; Levesque, 2016 ; Sackey, 2015 ; D'Aubin, Stienstra, 2004 ; Langford, Levesque 2017). Ces contraintes financières peuvent servir de justification aux partis pour ne pas mettre en place les solutions demandées par les personnes en situation de handicap. (Evans, Reher, 2020) ».

(...). En dépit des dispositions prévues par la loi, les élus en situation de handicap peuvent, eux aussi, être contraints de financer la compensation de leur handicap. Une des personnes enquêtées a besoin de deux personnes pour mener à bien son mandat électoral. Celles-ci lui apportent leur aide pour compenser son handicap physique lors des réunions en prenant des notes ou en levant la main à la place de l'élue. En raison de ses difficultés de concentration, cette personne a également besoin de leur soutien lorsqu'elle étudie des documents pour préparer ses réunions. Or, elle explique que le maire de sa commune fait une « lecture restrictive » des textes consacrés à la compensation du handicap des élus. En conséquence, la commune ne prend pas en charge le salaire des étudiants qui l'assistent dans l'exercice de ses fonctions. Elle est contrainte de dépenser ses indemnités de mandat pour les payer : « [Depuis mon élection], la ville ne m'a remboursé que 81€ alors que j'ai dépensé plusieurs milliers d'euros. Ces frais me prennent les trois-quarts de mes indemnités, soit 860 euros mensuels en moyenne sur mes 1 100 euros d'indemnités municipales et métropolitaines ». Alors que les autres élus disposent librement de leurs indemnités, cette personne est donc contrainte de les dépenser pour assurer sa participation à la vie politique ».

« Les personnes en situation de handicap ont aussi des contraintes supplémentaires. Pour les personnes vivant avec une déficience physique cela sera en particulier l'inaccessibilité de l'environnement et du bâti (estrades et podiums en campagne, présence d'espaces adaptés pour la réalisation de soins, etc.). Pour les campagnes, l'inaccessibilité et/ou la longueur des trajets pour démarcher, se rendre à des réunions ou à des meetings a également été mentionnée pour les personnes qui peuvent avoir plus de fatigabilité et qui sont usagères de fauteuil. Les personnes qui ont une altération des fonctions mentales, psychiques et/ou cognitives peuvent avoir besoin d'un temps supplémentaire pour faire certaines démarches administratives, certains déplacements ou pour comprendre certaines informations. Une autre contrainte est l'inaccessibilité des supports de communication : LSF, vélotypie, FALC, mauvaise retranscription audio, absence de boucle auditive, etc. Il peut également y avoir un besoin de matériel spécialisé ou médical (qui peut impliquer l'aide de soignant). Il peut également y avoir un besoin d'aide humaine qui demandera de pouvoir anticiper l'intervention et aussi une certaine flexibilité des plannings.

Ces contraintes peuvent avoir un coût supplémentaire qui reste difficilement solvabilisable, en particulier lors des campagnes, mais également lors de l'exercice du mandat. Le manque de ressources financières des partis politiques et de soutien (notamment pour avoir les aides humaines ou interprètes nécessaires), les limites de la PCH ou les budgets que les collectivités territoriales peuvent prévoir permettent difficilement de compenser les besoins des personnes en situation de handicap élues. Elles peuvent se retrouver à financer elles-mêmes les ressources dont elles ont besoin amenant à créer des écarts entre les personnes en situation de handicap qui ont les moyens de le faire et les autres. Les candidats et élus en situation de handicap peuvent également avoir un niveau de stress et d'épuisement majoré, en particulier pour les personnes qui vivent avec une altération des fonctions mentales, psychiques et/ou cognitives. Pour ces mêmes personnes les échanges avec d'autres élus peuvent occasionner de la fatigue et de l'incompréhension : le ton des débats est parfois très violent, trop rapide, avec trop d'interlocuteurs, avec des formulations de phrases ou de réponses aux questions inadaptées (trop métaphoriques, trop indirectes, etc.). Par exemple, certains profils de handicap, comme les personnes autistes, appréhendent plus difficilement le second degré. La forme des réunions très formelle (issue de l'expérience du travail que toutes les personnes handicapées n'ont pas forcément) et des contraintes horaires (horaire décalé, fin de réunion indéterminée, etc.) est également quelque chose parfois difficile à vivre lorsque l'on a des troubles neurodéveloppementaux, psychiques et/ou cognitifs. En outre, pour les personnes qui ont besoin d'une aide humaine, il est difficile de concilier les rythmes et les temporalités de la vie politique et ceux des services d'aides humaines ».

Pièce 37 : Rapport Handéo sur les difficultés d'être élu en situation de handicap, 2021

Enfin selon le Conseil d'État il appartient à l'État de prendre les actes pour donner effet aux dispositions visant l'accès aux personnes handicapées à leurs droits, ici spécifiquement au logement (CE 22 février 2018, n°397360) :

Pièce 38 : CE, 22 févr. 2018, n°397360

C. Sur la situation spécifique des élus :

En vertu des articles L.2123-18-1 (avec lequel est réalisé une analogie) et L.5211-13 (pour les EPCI) du Code général des collectivités territoriales :

D'une part est prévue la prise en charge des besoins de l'élu handicapé :

Art. L.2123-18-1 : « Les membres du conseil municipal peuvent bénéficier du remboursement des frais de transport et de séjour qu'ils ont engagés pour se rendre à des réunions dans des instances ou organismes où ils représentent leur commune ès qualités, lorsque la réunion a lieu hors du territoire de celle-ci. Lorsqu'ils sont en situation de handicap, ils peuvent également bénéficier du remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique qu'ils ont engagés pour les situations visées à l'alinéa précédent, ainsi que pour prendre part aux séances du conseil municipal et aux réunions des commissions et des instances dont ils font partie ès qualités qui ont lieu sur le territoire de la commune.

Ces dispositions s'appliquent aux membres de la délégation spéciale mentionnée à l'article L. 2121-35.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat ».

Mais d'autre part l'élu métropolitain semble limité dans le remboursement de ses frais de déplacement lorsque la réunion a lieu dans la commune qu'il représente, voire de ses autres frais lorsqu'il est en situation de handicap :

Art. L.5211-13, CGCT :

*« Lorsque les membres des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale mentionnés à l'article L. 5211-12 **engagent des frais de déplacement** à l'occasion des réunions de ces conseils ou comités, du bureau, des commissions instituées par délibération dont ils sont membres, des comités consultatifs prévus à l'article L. 5211-49-1, de la commission consultative prévue à l'article L. 1413-1 et des organes délibérants ou des bureaux des organismes où ils représentent leur établissement, ces frais peuvent être remboursés lorsque la réunion a lieu dans une commune autre que celle qu'ils représentent, dans les conditions fixées par décret.*

La dépense est à la charge de l'organisme qui organise la réunion.

Lorsque lesdits membres sont en situation de handicap, ils peuvent également bénéficier du remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique qu'ils ont engagés pour les situations mentionnées au premier alinéa, dans des conditions fixées par décret ».

La question se pose donc de savoir si l'élu métropolitain en situation de handicap a droit au remboursement de l'ensemble de ses frais spécifiques (de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique), ou si à l'inverse l'exclusion des frais de déplacement en cas de conseil dans sa ville de représentation l'exclue.

En premier lieu, une lecture rigoureuse de ce texte permet de conclure que seuls les frais de déplacement sont en principe exclus pour l'élu métropolitain dans sa ville, **mais qu'une exception est immédiatement prévue par l'alinéa 3 pour « les situations » prévues par le premier alinéa** (conseils, comités, bureau, commissions et comités consultatifs, organes délibérants ou des bureaux des organismes), **sans plus reprendre l'exclusion du lieu de la réunion.**

D'ailleurs il faut souligner que cette lecture est impérieuse – au surplus des fondements évoqués précédemment (I.A et I.B) – à la lumière du fondement légal de l'article L. 114-1-1 du Code de l'action sociale et des familles applicable aux situations professionnelles et fixant le fonctionnement de la compensation :

« La personne handicapée a droit à la compensation des conséquences de son handicap quels que soient l'origine et la nature de sa déficience, son âge ou son mode de vie.

***Cette compensation consiste à répondre à ses besoins, qu'il s'agisse (...) de l'insertion professionnelle, des aménagements du domicile ou du cadre de travail nécessaires au plein exercice de sa citoyenneté et de sa capacité d'autonomie,** du développement ou de l'aménagement de l'offre de service, permettant notamment à l'entourage de la personne handicapée de bénéficier de temps de répit, du développement de groupes d'entraide mutuelle ou de places en établissements spécialisés, des aides de toute nature à la personne ou aux institutions pour vivre en milieu ordinaire ou adapté, ou encore en matière d'accès*

aux procédures et aux institutions spécifiques au handicap ou aux moyens et prestations accompagnant la mise en œuvre de la protection juridique régie par le titre XI du livre 1er du code civil. Ces réponses adaptées prennent en compte l'accueil et l'accompagnement nécessaires aux personnes handicapées qui ne peuvent exprimer seules leurs besoins (...) ».

En deuxième lieu, selon le récent décret n°2021-258 du 9 mars 2021 relatif au remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique engagés par les élus locaux en situation de handicap, la distinction relative au lieu de représentation des élus n'est pas reprise, sinon l'analogie réalisée avec les élus communaux :

« Publics concernés : élus locaux en situation de handicap engageant des frais spécifiques dans le cadre de leur mandat.

Objet : fixation des conditions dans lesquelles les élus en situation de handicap des communes, départements, régions et établissements public de coopération intercommunale, peuvent obtenir le remboursement de certains frais spécifiques.

Entrée en vigueur : le texte entre en vigueur le lendemain de sa publication.

Notice : le décret fixe les conditions dans lesquelles les élus en situation de handicap qui, dans l'exercice de leur mandat au sein d'un établissement public de coopération intercommunale, ont engagé des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique, **peuvent en obtenir le remboursement par cet établissement dans les mêmes conditions que les élus municipaux, départementaux ou régionaux**. Le plafond de ce remboursement est également réévalué pour l'ensemble de ces élus.

Références : le décret est pris pour l'application de l'article 98 de la loi no 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, qui insère à l'article L. 5211-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT) de nouvelles possibilités de remboursement de frais pour les élus des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). **Les élus intercommunaux ont dorénavant la possibilité de bénéficier du remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique liés à une situation de handicap qu'ils engagent afin de participer aux réunions liées à leur mandat, en cohérence avec le régime applicable aux élus communaux, départementaux régionaux**. En outre, il revalorise le plafond de ces remboursements pour l'ensemble des élus locaux. Le décret ainsi que les textes qu'il modifie, dans leur rédaction issue de cette modification, peuvent être consultés sur le site Légifrance (www.legifrance.gouv.fr).

Pièce 22 : Décret n°2021 du 9 mars 2021

Ainsi en vertu de l'article D.5211-4-1 du CGCT :

« Peuvent obtenir le remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique, les élus des établissements publics de coopération intercommunale en situation de handicap mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 5211-13 et relevant des dispositions des articles L. 5213-1 et L. 5213-2 du code du travail ou pouvant prétendre au bénéfice des dispositions des articles L. 5212-1 à L. 5212-17 de ce même code, ou pouvant prétendre au bénéfice de l'article L. 241-3 du code de l'action sociale et des familles.

La prise en charge de ces frais spécifiques est assurée sur présentation d'un état de frais et dans la limite, par mois, du montant de l'indemnité maximale susceptible d'être versée au maire d'une commune de moins de 500 habitants en application du barème fixé à l'article L. 2123-23.

Le remboursement de ces frais est cumulable avec les remboursements prévus à l'article D. 5211-5 ».

Ainsi n'est plus reprise la distinction du premier alinéa de l'article L.5211-13 relative au lieu de la réunion métropolitaine.

En troisième lieu, ce texte prévoit expressément que les élus intercommunaux « *en situation de handicap mentionnés au troisième alinéa de l'article L.5211-13 et relevant des dispositions des articles L. 5213-1 et L. 5213-2 du code du travail* ».

Ce n'est que l'article réglementaire suivant qui reprend la distinction relative au lieu de la réunion métropolitaine, à savoir l'article D.5211-5 :

« Lorsqu'ils remplissent les conditions fixées par l'article L. 5211-13, les membres du conseil ou comité d'un des établissements publics de coopération intercommunale mentionnés par cet article peuvent être remboursés des frais de transport qu'ils engagent à l'occasion de leurs déplacements pour la participation aux réunions citées par ce même article L. 5211-13.

La prise en charge des frais de transport est assurée dans les conditions définies par le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat ».

En quatrième lieu, la lecture de la Métropole repose sur une confusion entre le handicap des élus et les frais identifiés. En effet cet article dispose que peuvent obtenir le remboursement de leurs frais spécifiques les élus intercommunaux « *en situation de handicap mentionnés au troisième alinéa de l'article L.5211-13 et relevant des dispositions des articles L. 5213-1 et L. 5213-2 du code du travail* ». Dès lors ce sont les élus qui sont « *mentionnés* » à l'article L.5211-13, non les frais. D'ailleurs ce sont aussi les élus qui « *relèvent des dispositions du code du travail* », non les frais qui sont eux déjà détaillés au début de l'article D.5211-1-1 (« *frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique* »).

Or si l'on se réfère à l'alinéa 3 de l'article L.5211-13 pour vérifier quel handicap le législateur envisage, il n'est plus question du lieu de l'intervention (en dehors ou dans sa commune), distinction qui ne devrait dès lors pas s'appliquer. Autrement dit ce renvoi à l'article L.5211-13 a pour objectif exprès d'éclairer sur la situation de handicap des élus, non de préciser le lieu de leurs interventions.

En cinquième lieu, son analyse a pour conséquence de ne prendre en compte que les frais de déplacement, sans tenir compte des autres frais spécifiques d'accompagnement et d'aide technique pourtant visés par les textes du CGCT. Ou alors il faudrait considérer que l'exclusion des remboursements ne concerne que « *les frais de déplacement* », au sens de l'alinéa 1^{er} de l'article L.5211-13, mais non le remboursement des autres frais spécifiques d'accompagnement et d'aide technique, même quand l'élu métropolitain se trouve dans sa ville.

Il en devient d'ailleurs absurde de considérer que ces autres frais spécifiques devraient être pris en charge à TOULOUSE pour les élus métropolitains, et non les frais de déplacement alors qu'ils sont de même dépensés...

En dernier lieu l'objectif initial du législateur était de garantir la prise en charge des frais de l'élue intercommunale, en réalisant un parallèle avec la situation des élus communaux qui eux bénéficient des frais de parking dans leur ville.

Il suffit pour s'en convaincre de se référer au décret n°2021-258 du 9 mars 2021 relatif au remboursement des frais spécifiques, on constate que le législateur a souhaité créer un régime comparable à celui des élus communaux : « (...) *peuvent en obtenir le remboursement par cet établissement dans les mêmes conditions que les élus municipaux, départementaux ou régionaux* ». Puis « *les élus intercommunaux ont dorénavant la possibilité de bénéficier du remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique liés à une situation de handicap qu'ils engagent afin de participer aux réunions liées à leur mandat, en cohérence avec le régime applicable aux élus communaux, départementaux régionaux* ». Or selon votre lecture tel ne serait pas le cas, puisque des conditions distinctes seraient établies.

Par conséquent il est demandé de tirer les conséquences de l'illégalité de la décision administrative et le défaut de base légale du 16 février 2022 prise par la Métropole en raison de sa contradiction avec les principes constitutionnels et conventionnels d'égalité et d'exercice effectif des droits civils et politiques, et que dès lors elle est fondée sur une règle juridique inapplicable et illégale.

Dès lors l'ensemble des frais spécifiques de Madame MAURIN en qualité d'élue métropolitaine en situation de handicap doivent être pris en charge.

Et ce dans le respect de ses droits fondamentaux, et par là-même dans « *l'intérêt métropolitain* », qui est bien entendu présent lorsqu'il s'agit de permettre à un membre du conseil d'exercer son mandat équitablement.

V. par ex. CAA Marseille, 5e ch. - formation à 3, 6 déc. 2013, n° 12MA00726.

Étant ici rappelé que son cumul de handicaps – **physiques et cognitifs** – doit conduire à considérer le caractère exceptionnel de la présente demande, étant rare en pratique que des personnes en situation de handicap cognitif accèdent à des responsabilités politiques. Ce qui alourdit ses déplacements et sa participation aux conseils métropolitains.

Il est à l'inverse insupportable qu'elle doive assumer sur ses fonds personnels ces dépenses. D'autant plus que ses ressources sont très faibles et que ses revenus personnels comme ceux d'élue sont déjà affectés au règlement d'assistants lui permettant de « *prendre part* » aux séances afin de lire les rapports et propositions mais aussi d'entendre ou de participer lors des réunions.

Le Tribunal devra dès lors entrer en voie de condamnation et demander à la défenderesse de prendre de nouvelles décisions.

D. Reprise des observations relatives au remboursement des frais spécifiques nécessaires pour « prendre part » aux réunions :

Tel que détaillé dans la première procédure, la compensation du handicap au moyen d'une aide humaine doit s'inscrire dans le cas prévu par l'article L.2123-18-1 du CGCT, et par analogie à l'article L.5211-13 relatif au conseil métropolitain, analogie non-contestée par la Mairie et la Métropole dans leurs récentes communications.

Cette analogie est confirmée dans le décret n°2021-258 du 9 mars 2021 :

« Les élus intercommunaux ont dorénavant la possibilité de bénéficier du remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique liés à une situation de handicap qu'ils engagent afin de participer aux réunions liées à leur mandat, en cohérence avec le régime applicable aux élus communaux, départementaux régionaux ».

La compensation du handicap doit être mis en œuvre sur la base de ces textes :

- Visent l'objectif de « **prendre part** » aux séances et réunions. Or cette notion extensive permet d'intégrer les aides humaines pour les personnes en situation de handicap, notamment dans le cas spécifique de la requérant d'un handicap non-uniquement moteur, pour lui permettre **effectivement** d'y « prendre part ».
- Organisent **une alternative qui distingue expressément** les frais « d'accompagnement », puis « d'aide technique » des frais permettant de « prendre part » aux séances, coordonnés par la conjonction « **ainsi que** ». Les frais de déplacement ne sont pas les seuls identifiés.
- S'intègrent dans le régime général des droits fondamentaux et de la loi de 2005 **pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées**, selon laquelle :

« Toute personne handicapée a droit à la solidarité de l'ensemble de la collectivité nationale, qui lui garantit, en vertu de cette obligation, l'accès aux droits fondamentaux reconnus à tous les citoyens ainsi que le plein exercice de sa citoyenneté ».

Le Tribunal devra ici trancher les conséquences de l'application de cette expression à la lumière des droits fondamentaux rappelés.

Pour précision ces textes L.2123-18-1 et L.5211-13 du CGCT mentionnent qu'ils s'appliquent « *lorsque les membres du conseil (municipal ou métropolitain) sont en situation de handicap* ». Comme le titre des sections

ou paragraphes du CGCT sont « *Remboursement des frais liés au handicap* ».

Et la loi 2019-1461 du 27 décembre 2019 « relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique » ayant intégré ce régime spécifique à l'article L.5211-13 a repris cette formulation (art. 98 de la loi).

- Mais encore le régime a été récemment précisé par Décret n° 2021-258 du 9 mars 2021 relatif au remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique engagés **par les élus locaux en situation de handicap**, pris en application de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique en :
 - o Fixant les conditions de remboursement.
 - o Réévaluant à la hausse le plafond de ce remboursement pour les élus en situation de handicap : « *La prise en charge de ces frais spécifiques est assurée sur présentation d'un état de frais et dans la limite, par mois, du montant de l'indemnité maximale susceptible d'être versée au maire d'une commune de moins de 500 habitants en application du barème fixé par arrêté du Haut-commissaire de la République en vertu de l'article L. 123-4* » (v. art. R. 2123-22-3).
- Le régime de remboursement des frais liés au handicap de l'article R.2123-22-3 du CGCT se cumule avec le remboursement des frais de transport et de séjour des articles R.2123-22-1 et -2 du CGCT, ce qui démontre bien qu'il s'en distingue !

« Art. R.2123-22-3 alinéa 3 : Le remboursement de ces frais est cumulable avec les remboursements prévus aux articles R. 2123-22-1 et R. 2123-22-2 ».

- Le critère général retenu par la jurisprudence est celui de « *l'intérêt communal* », qui est bien entendu présent lorsqu'il s'agit de permettre à un membre du conseil municipal d'exercer son mandat équitablement.

V. par ex. CAA Marseille, 5e ch. - formation à 3, 6 déc. 2013, n° 12MA00726.

Par conséquent, Madame MAURIN est bien fondée à solliciter la prise en charge de frais relatifs à la préparation de ses réunions, et la faculté d'utilisation d'un même ordinateur pour consulter ses mails, considérant son handicap à la fois physique et cognitif, et à proposer l'organisation d'une médiation.

Il s'agit en effet pour elle de pouvoir exercer son rôle d'élue dans des conditions satisfaisantes, et non en mettant en danger sa santé ou l'exercice de son mandat.

Etant précisé que son cumul de handicaps – **physiques et cognitifs** – doit conduire à considérer le caractère exceptionnel de la présente demande, étant rare en pratique que des personnes en situation de handicap cognitif accèdent à des responsabilités politiques. Ce qui peut expliquer une imprécision des textes envisageant en premier lieu la question des frais de déplacement ou d'interprète.

Le législateur ne s'est toutefois pas contredit en prévoyant également la prise en charge des frais utiles pour « prendre part » aux séances, l'objectif étant de garantir l'égalité et le respect des droits fondamentaux devant être effectifs.

Le mandat politique doit pouvoir être exercé dans des conditions satisfaisantes et de dignité, car à l'inverse :

- Soit Madame MAURIN ne peut bénéficier de sa rémunération que pour payer elle-même ses assistants ce qui est inéquitable,
- Soit elle ne peut bénéficier d'assistants et s'épuise à la tâche, sans pouvoir en réalité y parvenir, et au risque de sa santé, ou alors elle accepte de fait d'être simplement présente lors des conseils sans être en mesure d'y remplir son rôle d'élue.

Le Tribunal devra dès lors entrer en voie de condamnation et demander aux défenderesses de prendre de nouvelles décisions.

II. DEMANDES FORMULÉES

En premier lieu est demandée la condamnation de la Métropole à prendre en charge l'intégralité des frais spécifiques de la requérante – à savoir de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique – correspondants à ses états de frais dans la limite du maximum règlementaire de 991 euros à compter du 10 mars 2021 (préalablement de 661 euros).

En deuxième lieu est spécifiquement demandé de condamner les défenderesses à prendre en charge les frais d'assistant lui permettant de prendre part aux séances, tel que détaillé dans la première procédure et repris ci-après.

1) L'absence de mesures prises malgré la reconnaissance de carences :

Par des postures politiques les défenderesses ont exprimé leur intention de faire respecter les droits de personnes en situation de handicap et reconnu partager la position de la requérante sur la légitimité de ses revendications :

- En reconnaissant initialement leur incertitude sur l'existence d'une faculté de prise en charge de l'aide humaine : *« il ne semble pas qu'il puisse couvrir la préparation*

des dossiers » ou en acceptant l'utilisation d'un même ordinateur contenant deux comptes distincts (courrier du 9 juill. 2020).

- En exprimant clairement leur soutien auprès de la requérante : « *La thématique du handicap est, à nos yeux, cruciale et la Municipalité y porte une attention particulière* » (courrier de la mairie du 9 juill. 2020).
- En reconnaissant l'existence de carences législatives :

« Compte-tenu de la réglementation en vigueur et des carences manifestes qu'elle présente, je vous sollicite pour savoir si vous envisagez une évolution des lois en ce sens. Cette révision du cadre législatif et réglementaire permettrait d'assurer une égalité entre tous les élus locaux et remettrait le handicap au cœur de la lutte pour les droits de l'Homme » (Courrier de la mairie à la Secrétaire d'état au handicap, 31 août 2020).

« J'ai lu avec attention le document rédigé par Madame MOUTOULAN et j'entends les difficultés dont vous me faites part. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle Jean-Luc MOUDENC (...) est intervenu auprès de la Secrétaire d'Etat chargée des personnes handicapées, pour la sensibiliser sur la nécessité de faire évoluer la législation existante sur ce point » (Rejet du recours gracieux du 7 octobre 2020).

Cependant ces déclarations se révélaient être en effet seulement des postures politiques non-suivies d'actes concrets.

Par ailleurs aucun ordinateur n'a jamais été remis à Madame MAURIN, bien que le contraire ait été soutenu.

Il est dès lors demandé au Tribunal administratif de condamner la Ville et la Métropole à prendre en charge les frais rendus nécessaires à Madame MAURIN pour « prendre part » de manière effective auxdites séances.

2) Les besoins d'accompagnement et d'assistance de Madame MAURIN déjà engagés et à venir :

Concernant les frais déjà engagés, à minima, Madame MAURIN demande le remboursement de **6 683,48 €** (de juillet 2020 à novembre 2021 inclus, depuis à actualiser en raison des longueurs des procédures) restants dus selon le tableau joint et restant à compléter pour décembre 2021 à actualiser.

A noter que Mme Maurin a eu compte tenu de l'incertitude de la situation grand mal à recruter un profil ayant les compétences requises et n'a pu bénéficier réellement d'assistance pour la préparation des conseils et commissions en septembre et octobre 2021,

Pièce 24 : Détail des dépenses engagées

Concernant les frais à venir, l'objectif de la concluante est d'obtenir une prise en charge organisée concernant les deux points suivants :

- a. Les frais rendus nécessaires pour préparer les séances des conseils municipaux et métropolitains**, au moyen de l'emploi d'une aide humaine dans le cadre d'un mi-temps annuel flexible à compter du 3 juillet 2020, date d'entrée en fonction de la requérante, permettant de répondre aux besoins spécifiques décrits.

Cette solution d'aide humaine est privilégiée car il est impossible de faire bénéficier à la requérante d'un temps de travail supplémentaire – comme cela est

le cas dans la fonction publique dans des situations de handicap ou par exemple lors d'organisation de concours – chaque délibération étant transmise au même moment pour les élus avec un temps incompressible.

Ce moyen permettrait ainsi d'organiser le respect des principes contenus dans la loi de 2005 et prévus dans le CGCT – certes de manière imprécise – dans la continuité des échanges rapportés avec la Mairie, concernant l'activité de conseillère municipale et métropolitaine de la requérante.

Toutefois si la Mairie et la Métropole pouvait garantir à la requérante de lui remettre les délibérations définitives 20 jours avant les séances, cette solution serait acceptée, puisqu'elle disposerait du temps utile pour les étudier considérant son handicap. Mais cette solution étant politiquement et pratiquement irréalisable, la présente demande est bien fondée et adaptée à la situation de fait.

Prenant note du refus de médiation des défenderesses, les demandes suivantes sont désormais formulées :

Pour retenir un montant justifié pour chacune des situations, Madame MAURIN a besoin de s'adapter aux nombres de commissions, de séances ou de conseils qui varient selon les mois et les années.

En pratique il y a environ 5 conseils municipaux et 6 métropolitains par an en moyenne, voire 12 au total. Les commissions ont quant à elles lieu avant chaque conseil, et Madame MAURIN a 1 commission pour la ville et 5 pour la Métropole, soit 6 commissions au total.

Ainsi ne sera pas demandé un montant fixe mensuel, mais un montant correspondant à besoin pour préparer l'évènement considéré :

- Pour la préparation d'un conseil sont nécessaires 5 jours, puisque les documents sont transmis 5 jours avant. Avec cinq heures par jour, cela revient à 25 heures par conseil.
- Pour le conseil en lui-même cela est variable, mais cela est en pratique entre 5 et 15 heures, soit une moyenne de 10 heures.
- Pour les préparations des commissions, chacune dure environ 15 heures au minimum par commission, soit 5 x 6 commissions pour Madame MAURIN donnant 90 heures.
- Pour les commissions elles durent 2 heures environ, soit 2 x 6 commissions pour Madame MAURIN, donnant 12 heures.

En parallèle Madame MAURIN participe à des jurys, qui sont des émanations des commissions, et ne peut venir qu'une heure avant ce qui lui est insuffisant pour préparer leur participation. A moins qu'on lui interdise de fait d'exercer dans des jurys, ce qui fait pourtant partie du travail de conseiller municipal et métropolitain :

- 3h de préparation sont nécessaires.
- 3h de jury sont nécessaires.

Enfin, pour précision le tarif horaire PCH minimum est de 14,21 euros comme cout total qui sera facturé à la collectivité (brut, cotisations, etc.), soit environ 10 euros net pour le travailleur.

Etant entendu que le nombre d'heures demandées est mesuré. En outre Madame MAURIN n'a aucun intérêt à employer des personnes lorsqu'elle n'en n'a pas besoin et souhaite pouvoir se concentrer sur son travail seule.

En somme il sera demandé de retenir ces barèmes et montants de tarif horaire et de temps de travail nécessité.

- b. L'autorisation d'utiliser un unique ordinateur portable mis à disposition pour ses activités professionnelles et personnelles**, dont par l'usage d'un compte mail privé accessible aussi depuis son compte professionnel, comme cela est le cas en pratique pour chacun, afin de lui éviter de transporter deux ordinateurs.

Aucun ordinateur n'a finalement été transmis à Madame MAURIN.

En dernier lieu il est demandé de condamner la Ville et la Métropole de TOULOUSE à payer à Madame MAURIN 2.400 euros au titre des frais de justice engagés sur le fondement de l'article L761-1 du Code de justice administrative, intégrant le recours amiable et la présente requête.

Il sera ici précisé à la juridiction de céans que Madame MAURIN ne bénéficie d'aucun contrat de protection juridique, lui ayant été expressément refusé par sa compagnie d'assurance.

Pièce 23 : Refus de prise en charge par sa protection juridique

Enfin il sera constaté que Madame MAURIN se trouve justement en situation de difficultés financières puisque depuis le mois de juillet 2020 elle assume seule ses frais d'assistants et connaît une diminution des frais de compensation versés en raison des indemnités d'élue. Celles-ci étant d'ailleurs perçues mais employées pour régler ses frais d'assistants donc ne lui bénéficiant pas.

* * *

PAR CES MOTIFS

Vu la Constitution du 4 octobre 1958 et le bloc de constitutionnalité,

Vu la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées,

Vu le Code de justice administrative, notamment ses articles L.213-1 et suivants,

Vu le Code général des collectivités territoriales, dont ses articles L.2123-18-1, L5211-13 et D5211-4-1,

Vu la jurisprudence constitutionnelle, conventionnelle et administrative,

Plaise au Tribunal administratif de Toulouse,

- JUGER recevable et bien-fondé le présent recours.

À titre principal :

- CONSTATER l'illégalité de la décision administrative et le défaut de base légale du 16 février 2022 prise par la Métropole de TOULOUSE en raison de sa contradiction avec les principes constitutionnels et conventionnels d'égalité et d'exercice effectif des droits civils et politiques, et que dès lors elle est fondée sur une règle juridique inapplicable et illégale.

À titre subsidiaire :

- CONSTATER l'erreur de droit considérant la mauvaise interprétation réalisée par la Métropole de TOULOUSE concernant les articles Art. L.5211-13 et D.5211-4-1 du Code général des collectivités territoriales.

À titre infiniment subsidiaire :

- RÉSERVER le droit à la requérante de déposer une question prioritaire de constitutionnalité.

En tout état de cause :

- CONSTATER que la requérante Madame Odile MAURIN, conseillère métropolitaine, ne bénéficie pas à ce jour de la prise en charge de ses frais d'accompagnement et d'assistance nécessaires compte-tenu de son handicap physique mais également cognitif que la Mairie et la Métropole de Toulouse refusent de considérer effectivement, malgré leur reconnaissance des carences de la prise en charge du handicap.
- CONDAMNER en conséquence la Métropole de TOULOUSE à payer à Madame MAURIN les sommes rendues nécessaires, selon le tarif horaire PCH minimum (de prestation venant en compensation du handicap), adapté aux séances, commissions ou jury dans le respect du barème

suisant : D'une part pour les frais déjà engagés à hauteur pour la période de juillet 2020 à novembre 2021. D'autre part pour les frais à venir selon le barème suivant, ENJOINDRE la Mairie et la Métropole de prendre les mesures nécessaires afin que Madame MAURIN soit remboursée pour les prochaines échéances dans le respect du barème suivant, en retenant le tarif horaire PCH minimum de 14,21 euros HT :

- 25 heures pour la préparation d'un conseil.
 - 10 heures pour la durée d'un conseil.
 - 15 heures pour la préparation d'une commission.
 - 2 heures pour la durée d'une commission.
 - 3 heures de préparation d'un jury.
 - 3 heures pour la durée d'un jury.
-
- ENJOINDRE la Métropole de TOULOUSE à prendre une nouvelle décision concernant la demande de l'élue métropolitaine Madame MAURIN en faisant droit à sa demande de prise en charge de ses frais spécifiques, tant de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique.

 - CONDAMNER la Métropole de TOULOUSE à payer à Mme MAURIN 2000 euros HT soit 2.400 euros TTC au titre des frais de justice engagés sur le fondement de l'article L761-1 du Code de justice administrative.

Fait à Toulouse, le 14 août 2022
Me David NABET-MARTIN
Avocat au barreau de Toulouse

BORDEREAU DES PIÈCES COMMUNIQUÉES

- Pièce 1 : Elections 2020 et délibérations
- Pièce 2 : Note médicale décrivant les handicaps, Inpacts 31
- Pièce 3 : Synthèse explicative de Mme Odile Maurin
- Pièce 4 : Demande initiale du 1er juill. 2020
- Pièce 5 : Mail du 7 juill. 2020
- Pièce 6 : Courrier de la mairie et de la métropole du 9 juill. 2020
- Pièce 7 : Mails de Mme Maurin du 21 juill. 2020
- Pièce 8 : Courrier de la mairie et de la métropole du 12 août 2020
- Pièce 9 : Courrier de la mairie et de la métropole du 31 août 2020
- Pièce 10 : Courrier de la mairie à la Secrétaire d'état au handicap, 31 août 2020
- Pièce 11 : Recours gracieux du 7 sept. 2020
- Pièce 12 : Mail de Mme Maurin du 10 sept. 2020
- Pièce 13 : Capture d'écran Facebook, 14 oct. 2020
- Pièce 14 : Rejet du recours gracieux du 7 octobre 2020
- Pièce 15 : Mise en demeure du 8 octobre 2020
- Pièce 16 : Courrier de la Mairie et de la métropole du 16 octobre 2020
- Pièce 17 : Courrier de proposition d'une médiation du 7 décembre 2020
- Pièce 18 : Liste des médiateurs judiciaires près la Cour d'appel de Toulouse
- Pièce 19 : Requête introductive et demande de médiation
- Pièce 20 : Courriers de refus de médiation des défenderesses, 4 février 2021
- Pièce 21 : Ordonnance du 6 mai 2021
- Pièce 22 : Décret n°2021 du 9 mars 2021
- Pièce 23 : Refus de prise en charge par sa protection juridique
- Pièce 24 : Détail des dépenses engagées
- Pièce 25 : Requête du 30 juin 2021, conclusions adverses et conclusions responsiveness
- Pièce 26 : Ordonnance de clôture
- Pièce 27 : Lettre publique AMC et réponse par la Mairie, 2021
- Pièce 28 : Échanges de mails et refus du 16 févr. 2022
- Pièce 29 : Lettre Métropole à la Préfecture, 30 août 2021
- Pièce 30 : Lettre de réponse de la Préfecture à la Métropole, 16 déc. 2021
- Pièce 31 : Tribunes Le Monde 2021 et 2022
- Pièce 32 : Recours gracieux et accusé de réception, 14 avril 2022
- Pièce 33 : Rapport ONU, Observations préliminaires, 13 oct. 2017
- Pièce 34 : Rapport ONU, Observations finales, 14 sept. 2021
- Pièce 35 : Communiqué de presse Secrétaire d'État chargé des personnes handicapées
- Pièce 36 : Communiqué de presse et rapport parallèle, défenseure des droits, 2021
- Pièce 37 : Rapport Handéo sur les difficultés d'être élu en situation de handicap, 2021
- Pièce 38 : CE, 22 févr. 2018, n°397360
- Pièce 39 : Articles de presse complémentaires

Fait à Toulouse, le 14 août 2022
Me David NABET-MARTIN
Avocat au barreau de Toulouse

