

N^{os} 386951 – 386985
Association nationale pour
l'intégration des personnes
handicapées moteurs (ANPIHM)

6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies
Séance du 13 janvier 2016
Lecture du 3 février 2016

CONCLUSIONS

M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public

I. La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a fixé des objectifs ambitieux en matière d'accessibilité des personnes, notamment aux services de transport collectif et aux établissements recevant du public.

Quelques mois avant l'échéance de 10 ans fixée par la loi de 2005 pour certaines des obligations qu'elle comporte, le Parlement a voté une loi autorisant le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance des mesures en la matière¹. Est ensuite intervenue l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014, qui modifie tant les obligations légales que le calendrier de leur mise en œuvre.

Les deux décrets attaqués sont pris en application de l'ordonnance. Vous pourrez admettre les interventions de l'Association des paralysés de France (APF), de l'Association de défense et d'entraide des personnes handicapées (ADP) et du Groupement pour l'insertion des handicapés physiques (GIHP).

Nous vous proposons de commencer par l'examen du décret n° 2014-1323 du 4 novembre 2014 relatif au transport (requête n° 386985).

II. La loi de 2005 a fixé un délai de 10 ans pour rendre accessibles les services de transport collectif aux personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite. Cette obligation a plus tard été codifiée à l'article L. 1112-1 du code du transport². L'obligation ainsi créée pèse sur les autorités organisatrices de transport, c'est-à-dire les collectivités publiques auxquelles la loi d'orientation pour les transports intérieurs du 30 décembre 1982 (loi n° 82-1153, dite Loti) a confié la mission de définir la politique de desserte et la politique tarifaire des transports. Ce sont, vous le savez, des collectivités territoriales, des EPCI mais également l'Etat pour les services ferroviaires d'intérêt national.

¹ Il s'agit de la loi n° 2014-789 du 10 juillet 2014 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées.

² Par l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010.

L'objectif ainsi fixé s'étant avéré difficilement réalisable, pour des raisons financières principalement³, l'ordonnance du 26 septembre 2014 prend le parti de modifier substantiellement les obligations créées par la loi de 2005. Il est important d'en préciser deux éléments clés :

- tout d'abord, la renonciation à rendre accessible l'ensemble des services de transport public. L'article L. 1112-1 est complété d'un alinéa qui précise que « l'accessibilité du service de transport est assurée par l'aménagement **des points d'arrêt prioritaires** compte tenu de leur fréquentation, des modalités de leur exploitation, de l'organisation des réseaux de transport et des nécessités de desserte suffisante du territoire ». L'obligation légale ne porte donc plus que sur ces points prioritaires.

- ensuite, un **report de l'échéance** fixé par la loi de 2005. Alors que la date limite du 13 février 2015 demeure inscrite au premier alinéa de l'article L. 1112-1, l'élaboration d'un nouveau type de document administratif, le « schéma directeur d'accessibilité - agenda d'accessibilité programmée » dont le contenu est précisé à l'article L. 1112-2-1, permet de repousser cette échéance. Cette tolérance légale résulte de l'article L. 1112-2-2, qui précise la durée de réalisation du « schéma - agenda », qui varie de trois ans à neuf ans à compter de son approbation, selon le type de service de transport.

Le décret attaqué est relatif aux points d'arrêt des services de transport public à rendre accessibles de façon prioritaire aux personnes handicapées et il précise la notion d'impossibilité technique avérée, qui figurait déjà dans la loi de 2005. Il s'agit de permettre à l'autorité organisatrice des transports de substituer aux travaux d'aménagement des infrastructures la mise en place de moyens de transport adaptés aux besoins des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite.

Le moyen tiré de ce que les dispositions attaquées auraient dû être prises par décret en Conseil d'État pourra être écarté : tant l'article L. 1112-1, s'agissant spécifiquement de la détermination des points d'arrêt prioritaires, que l'article L. 1112-10, prévoient que les conditions d'application des articles L. 1112-1 à L. 1112-5 sont déterminées par décret simple.

II. Une série de moyens, qui se trouvent en partie à la fin de la requête, critiquent le principe même de la restriction du champ de l'obligation aux seuls points d'arrêts prioritaires, et donc la renonciation à imposer la mise en accessibilité de la totalité des services de transport.

1. Un premier moyen est tiré de ce que l'ordonnance du 26 septembre 2014 méconnaît la portée de la loi d'habilitation du 10 juillet 2014⁴.

³ Voir les échanges auxquels a donné lieu la question orale sans débat n° 0821S de M. Jacques Mézard (Cantal – RDSE), publiée dans le JO Sénat du 18/02/2010 - page 345.

⁴ En ce qu'elle ne soumet pas aux obligations d'accessibilité fixées par l'article L. 111-7-3 du code de la construction et de l'habitation les bâtiments et installations recevant du public faisant partie des gares ferroviaires considérées comme des points d'arrêt non prioritaires à la condition que soient mises en place des mesures de substitution pour l'accès des personnes handicapées.

Le moyen est opérant devant le juge administratif tant que l'ordonnance conserve son caractère réglementaire (voyez par exemple 1er décembre 1997, Union des professions de santé libérales S.O.S. action santé et Syndicat des médecins d'Aix et région, n° 184546, au Rec.). Mais dès lors que l'ordonnance contestée a été ratifiée par la loi, elle acquiert à compter de sa signature un caractère législatif et ne peut donc plus être utilement critiquée devant le juge administratif (voyez la décision H... et autres du 8 décembre 2000, n° 199072, au Rec., sous la réserve qu'elle prévoit, non en cause dans la présente affaire), en dehors de la voie de l'article 61-1 de la Constitution⁵. Or tel est le cas de l'ordonnance en cause, ratifiée par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dont nous relevons qu'elle a fait l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel, mais pas sur ce point (voir sa décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015).

2. Sont ensuite invoquées des conventions de droit international, sans qu'il résulte clairement des écritures si les moyens visent l'ordonnance ou le décret.

- La déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 ne fait pas partie des textes diplomatiques ratifiés par la France dans les conditions fixées à l'article 55 de la Constitution : voyez votre décision P... du 29 décembre 1997 (n° 184429, aux T.) ou plus récemment Association SOS Racisme-Touche pas à mon pote du 7 avril 2011 (n° 343387, au Rec.).

- Le pacte international relatif aux droits civils et politiques conclu à New York le 16 décembre 1966, ratifié par la France et publié, bénéficie en revanche de l'autorité que lui confère l'article 55 de la Constitution. Vous avez par ailleurs jugé que son article 26, invoqué devant vous, est d'effet direct (voyez Assemblée du 15 avril 1996, Mme D..., n° 176399, au Rec.). Il stipule que « Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi », la loi devant interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination.

Vous avez cependant jugé, par la décision D..., confirmée sur ce point par la décision d'assemblée Mme B... du 22 octobre 2010 (n° 301572, au Rec), que ces stipulations ne sont invocables que par les personnes qui soutiennent qu'elles sont victimes d'une discrimination au regard de l'un des droits civils et politiques reconnus par le pacte, par opposition notamment aux droits économiques, sociaux et culturels garantis par le second Pacte international du 16 décembre 1966. Vous avez ainsi refusé de donner au principe d'égalité résultant du premier pacte la portée générale que vous lui reconnaissez en droit français.

En l'espèce, est invoquée une discrimination au regard du droit de circuler librement et de choisir librement sa résidence que garantit l'article 12 du premier pacte. Mais comme vous l'avez déjà jugé par vos deux décisions d'assemblée, c'est l'atteinte directe au droit civil ainsi reconnu qui est invocable, et non son atteinte indirecte par l'intermédiaire de droits sociaux et

⁵ Sur la possibilité de former une QPC à l'encontre des dispositions ratifiées d'une ordonnance, voir la décision n° 2011-219 QPC du 10 février 2012. Mais cette voie est sans utilité pour assurer le respect du champ de l'habilitation : le Conseil constitutionnel estime en effet, depuis sa décision n° 2004-506 DC du 2 décembre 2004, « qu'est inopérant à l'encontre d'une loi de ratification le grief tiré de ce que l'ordonnance ratifiée aurait outrepassé les limites de l'habilitation », solution qu'il justifie par le caractère rétroactif de la ratification, l'ordonnance acquérant valeur législative à compter de sa signature.

économiques dont il est soutenu qu'ils sont méconnus, tel la faculté d'emprunter les services de transport. Vous pourrez donc écarter le moyen.

- La méconnaissance de l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales combiné avec l'article 2 du Protocole n° 4, respectivement relatifs à l'interdiction de discrimination et à la liberté de circulation, n'est pas assortie de précisions.

III. Vient ensuite l'invocation de la Convention des Nations-Unies relative aux droits des personnes handicapées et de son protocole facultatif, signée à New York le 30 mars 2007, ratifiée et publiée⁶, un peu mieux étayée.

Sont invoqués les articles 2, 3, 4, 5 et 9, ce dernier, relatif à l'accessibilité, stipulant que les États Parties prennent des mesures appropriées pour assurer aux personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres, l'accès à l'environnement physique, et notamment aux transports, tant dans les zones urbaines que rurales. L'article 5 stipule pour sa part qu' « Afin de promouvoir l'égalité et d'éliminer la discrimination, les États Parties prennent toutes les mesures appropriées pour faire en sorte que des aménagements raisonnables soient apportés ».

Vous avez cependant dénié un effet direct à ce dernier article, invoqué en relation avec l'article 19 par lequel les États signataires s'engagent à prendre des mesures efficaces et appropriées pour faciliter l'autonomie de vie des personnes handicapées et leur inclusion dans la société, au motif que ces stipulations requièrent l'intervention d'actes complémentaires pour produire des effets à l'égard des particuliers : voyez la décision Confédération française pour la promotion sociale des aveugles et des amblyopes du 4 juillet 2012 (n° 341533, au Rec.).

Vous reconnaissez là l'un des critères retenus par votre décision d'assemblée GISTI du 11 avril 2012 (n° 322326, au Rec.), qui réaffirme que l'absence d'effet direct entraîne l'impossibilité d'invoquer la norme de droit international tant à l'appui d'une demande tendant, par voie d'action, à ce que soit annulé un acte administratif (individuel ou réglementaire) ou, par voie d'exception, à ce que soit écartée l'application d'une loi ou d'un acte administratif incompatibles avec la norme juridique que contient la stipulation⁷.

Nous nous demandons cependant si cette solution ne procède pas d'une forme de confusion entre acte complémentaire et acte d'application. Gaëlle Dumortier rappelait, dans ses conclusions sur l'affaire d'assemblée, les trois écueils à éviter dans l'appréciation de l'effet direct : en rester au caractère général de la formulation retenue sans rechercher si la stipulation énonce un droit ou une obligation identifiable ; s'arrêter au choix des formules rédactionnels faisant intervenir les États parties ; attacher l'effet direct au renvoi à une mesure nationale, sans rechercher si l'effet direct est manifestement impossible en l'absence d'une telle mesure.

⁶ cf. décret n° 2010-356 du 1er avril 2010 portant publication de la convention relative aux droits des personnes handicapées (ensemble un protocole facultatif), signée à New York le 30 mars 2007.

⁷ Raisonnement qui n'affecte pas l'application du droit de l'Union européenne : vous avez reconnu aux dispositions des directives qui ne sont pas d'effet direct (c'est la ligne de jurisprudence Cohn-Bendit, assemblée du 22 décembre 1978, au Rec. p. 524 et P..., assemblée du 30 octobre 2009, n° 298348, au Rec.).

L'acte complémentaire au sens de votre jurisprudence GISTI doit donc être regardé comme celui qui est indispensable pour donner à la stipulation une portée normative dont peuvent se prévaloir les particuliers, soit du fait que la norme soit trop générale, soit du fait que sa portée résulte obligatoirement d'actes complémentaires, comme par exemple pour définir les modalités d'un droit de nature processuel.

Etendre ce raisonnement aux inévitables actes d'application qu'appelle une stipulation de droit international conduit en revanche à un résultat peu heureux. Le juge administratif estimant que la stipulation est d'effet indirect car elle appelle l'intervention d'actes réglementaires d'application se priverait de la possibilité de contrôler ces actes d'application au vu d'un texte dont il assure l'application. Cela reviendrait à renoncer à tout contrôle juridictionnel sur l'application de ces actes, et on ne peut croire que c'est l'intention de votre jurisprudence.

La Convention des Nations-Unies relative aux droits des personnes handicapées nous paraît comporter l'énoncé de droits s'adressant aux particuliers, même s'ils nécessitent des mesures d'application. Sans revenir sur ce qui a été jugé pour l'article 5⁸, vous pourrez concentrer votre examen sur l'article 9 de la convention, qui porte précisément sur l'accessibilité des services de transport. Or cet article est précis dans l'énoncé du droit qu'il prévoit (« assurer aux personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres, l'accès ... aux transports, tant dans les zones urbaines que rurales), droit dont la portée normative à l'égard des particuliers ne nécessite pas des actes complémentaires, même si le texte appelle des mesures d'application des Etats membres, ce qui est précisément l'objet du décret attaqué. C'est la raison pour laquelle nous vous proposons de juger que cet article a un effet direct.

Cette étape étant passée, vous n'aurez aucun mal à écarter le moyen.

Le paragraphe 2 de l'article 4 de la convention stipule en effet que « dans le cas des droits économiques, sociaux et culturels, chaque État Partie s'engage à agir, au maximum des ressources dont il dispose (...) en vue d'assurer progressivement le plein exercice de ces droits, sans préjudice des obligations énoncées dans la présente Convention qui sont d'application immédiate en vertu du droit international ». Vous pourrez donc vous appuyer sur ces stipulations pour juger que l'ordonnance ne méconnaît pas les obligations de la convention relatives à l'accessibilité.

Et vous ne pourrez non plus y voir de méconnaissance du principe d'égalité, dès lors que la sélection des points d'accès à aménager repose en vertu de la loi sur les critères de leur fréquentation, des modalités de leur exploitation, de l'organisation des réseaux de transport et des nécessités de desserte suffisante du territoire : nul doute, pour reprendre le critère de votre jurisprudence, que la différence de traitement qui en résulte est en rapport direct avec l'objet

⁸ L'article 5 de la convention des Nations-Unies relative aux droits des personnes handicapées est rédigée en termes généraux, mais il est indéniable qu'il énonce un droit nettement identifiable : faire en sorte que des aménagements raisonnables soient réalisés pour les personnes handicapées. Quant à l'article 19, relatif à l'autonomie de vie et à l'inclusion dans la société, qui prévoit des droits précis (par exemple, l'accès à une gamme de services à domicile ou en établissement et autres services sociaux d'accompagnement, y compris l'aide personnelle nécessaire pour leur permettre de vivre dans la société et de s'y insérer et pour empêcher qu'elles ne soient isolées ou victimes de ségrégation), il renvoie certes à des mesures nationales (c'est l'objet même de la stipulation), mais il crée le droit de disposer aux services en cause, et c'est là le point principal

de la norme qui l'établit, c'est à dire l'objectif de permettre l'accès des personnes handicapés aux services de transport, et n'est pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier : les considérations pragmatiques et économiques nous paraissent justifier la concentration de l'effort sur les points prioritaires.

IV. On peut ensuite en venir aux moyens soulevés contre les diverses dispositions du décret attaqué.

Sont d'abord visés les articles D. 1112-10 et D. 1112-11 qu'il crée, qui fixent les critères permettant de déterminer les points d'arrêt prioritaires pour les transports publics routiers de personnes, respectivement en dehors de l'Île-de-France et dans cette région.

Il est soutenu que le pouvoir réglementaire a méconnu le principe d'égalité en fixant non seulement des critères mais également des méthodes différentes.

En dehors de l'Île-de-France, le décret prévoit qu'un point d'arrêt ou une gare est prioritaire au sens de l'article L. 1112-1 dès lors qu'il répond à au moins l'une de quatre conditions :

- Il est situé sur une ligne structurante d'un réseau de transport public urbain, la notion étant définie à l'article D. 1112-8, en fonction notamment de son aménagement en site propre ou de sa fréquentation ;
- Il est desservi par au moins deux lignes de transport public ;
- Il constitue un pôle d'échanges, notion également défini à l'article D. 1112-8 ;
- Il est situé dans un rayon de 200 mètres autour d'un pôle générateur de déplacements ou d'une structure d'accueil pour personnes handicapées ou personnes âgées, également définis par l'article D. 1112-8.

Est ensuite à l'œuvre un mécanisme d'ajout de points supplémentaires lorsque l'application de ces conditions ne conduit pas à identifier un point d'arrêt prioritaire dans une commune desservie.

Dans l'Île-de-France, on retrouve les trois dernières conditions, mais au lieu de suffire à déterminer un point d'accès prioritaire, l'article D. 1112-11 précise que l'une d'entre elle doit se cumuler avec une condition première ainsi définie : le point d'accès doit être situé sur l'une des lignes définies comme prioritaires par le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) en tenant compte de la fréquentation, de l'organisation du réseau de transport et de la desserte du territoire. Le II. de cet article prévoit par ailleurs que le STIF doit faire en sorte qu'au moins 70 % des arrêts des lignes de transport routier soient rendus prioritaires.

La requérante critique le rôle donné au STIF, auquel il incomberait de définir les lignes prioritaires seules susceptibles de comporter des points prioritaires, alors qu'en dehors de la

région Île-de-France, la détermination des points prioritaires ne relèverait que des seules conditions réglementaires.

Il ne faut cependant pas voir là deux modalités différentes : dans tous les cas, ce sont les autorités organisatrices de transport qui procèdent à la détermination des points d'arrêts prioritaires, au vu des critères définis par le décret. Il n'y a pas là de différence de situation.

Il est vrai, en revanche, que la méthode de détermination des points prioritaires diffère. Elle est plus tolérante en Île-de-France du fait qu'elle résulte du croisement de deux critères, celui de ligne prioritaire et celui de point prioritaire. Dans le reste de la France, c'est un mécanisme d'addition qui est à l'œuvre : sont prioritaires les points d'arrêt des lignes dites structurantes et les points d'arrêt qui répondent aux conditions fixées.

Mais vous ne verrez pas là de méconnaissance du principe d'égalité, du fait de la spécificité de la région Île-de-France, notamment la densité des services de transport collectif qui rend l'effort de mise en accessibilité plus important. Vous ne verrez non plus de méconnaissance de l'article L. 114-1 du code de l'action sociale et des familles en vertu duquel l'État est garant de l'égalité de traitement des personnes handicapées sur l'ensemble du territoire.

2. Une branche du moyen est développée dans le mémoire en intervention : elle vise spécifiquement le mécanisme d'ajout de points d'accès supplémentaires du II. de l'article D. 1112-10, lorsque l'application des quatre conditions énoncées au I. ne conduit pas à identifier un point d'arrêt prioritaire dans une commune desservie par un service transport.

Le mécanisme diffère selon que le réseau est urbain ou non urbain : dans le premier cas, il conduit à rendre accessible au moins un point d'arrêt dans la commune ; dans le second, cette obligation ne vaut que si la population de la commune est supérieure à 1 000 habitants.

Mais là encore, si l'effet de seuil conduit à une différence de traitement selon la nature du service de transport et la taille de la commune, cette différence est en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et n'est pas manifestement disproportionnée au regard des motifs qui la justifie.

Vous ne pourrez enfin voir une violation de l'article L. 1112-1, qui impose au nombre des critères à prendre en compte, celui des nécessités de desserte suffisante du territoire, au vu de la méthode retenue, qui repose sur les quatre conditions alternatives que nous avons vues, et ensuite sur ce mécanisme d'ajout de points supplémentaires, afin précisément de prendre en compte ce critère légal.

3. Une autre branche du moyen se concentre sur la condition tenant à la présence d'un pôle générateur de déplacements, défini à l'article D. 1112-8 comme « un immeuble ou un groupe d'immeubles accueillant plus de 300 travailleurs ou habitants ou un établissement recevant du public classé dans la première, deuxième ou troisième catégorie, en application de l'article R. 123-19 du code de la construction et de l'habitation ».

Il est soutenu que se crée ainsi une discrimination du fait de l'effet de seuil qui en résulte. Mais cette différence de situation ne nous paraît pas non plus conduire à une méconnaissance du principe d'égalité : il s'agit en effet de déterminer un critère permettant de saisir de façon objective le besoin de déplacement, créant ainsi une différence de situation, la différence de traitement qui en résulte étant en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et n'étant pas manifestement disproportionnée au regard des motifs qui justifie, c'est à dit celui consistant à déterminer les points d'accès à rendre prioritairement accessibles.

Vous pourrez écarter pour le même motif le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 2 de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

V. La critique porte par ailleurs sur l'absence de définition, par le décret attaqué, des mesures de substitution qui sont prévues par deux séries de dispositions :

- d'abord par le 4ème alinéa de l'article L. 1112-1, pour les gares ferroviaires considérées comme des points d'arrêt non prioritaires, la mise en place de mesures de substitution de transport pour l'accès des personnes handicapées permettant aux bâtiments et installations recevant du public qu'elles abritent d'échapper aux obligations de mise en accessibilité prévues par le code de la construction et de l'habitation ;
- ensuite, en cas d'impossibilité technique de mise en accessibilité d'un point d'arrêt prioritaire, l'article L. 1112-4 permettant de mettre en place des moyens de transport de substitution adaptés aux besoins des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite sont mis à leur disposition.

La branche du moyen tiré de la méconnaissance de la loi d'habilitation est inopérante, celle-ci n'étant pas invocable à l'encontre du décret pris pour l'application de l'ordonnance à laquelle elle a abouti. En effet, la loi d'habilitation, à l'instar d'une loi de programmation, se borne à permettre au pouvoir réglementaire d'intervenir dans le domaine de la loi, dans les limites qu'elle fixe : elle est donc dépourvue de portée normative (voyez par analogie pour la loi de programmation : la décision Fédération nationale des chasseurs et Fédération départementale des chasseurs de la Meuse du 18 juillet 2011, n° 340512, au Rec., cc. M. Guyomar).

Et vous ne verrez pas de violation de l'ordonnance de 2014, qui n'obligeait pas le pouvoir réglementaire à préciser le sort des mesures de substitution par le décret attaqué. C'est l'objet d'un autre décret du 4 novembre 2014, n° 2014-1321, qui oblige les autorités organisatrices de transport à les définir dans le schéma directeur d'accessibilité-agenda d'accessibilité programmée (cf. article D. 1112-13).

VI. Est ensuite attaqué l'article D. 1112-15 qui dispose que « La mise en accessibilité aux personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite, d'un point d'arrêt routier est considérée comme techniquement impossible notamment lorsque la voirie qui supporte le

point d'arrêt présente une pente supérieure à 5 % ou que l'emprise de ce point d'arrêt est trop étroite pour permettre le respect de la distance minimale de 1,50 m prévue pour le retournement de la personne en fauteuil roulant sur le point d'arrêt une fois la rampe déployée, et qu'aucune autre solution technique, tel le déplacement du point d'arrêt, ne permettrait sa mise en accessibilité sans nuire à la sécurité des usagers ».

Il est soutenu que ce critère est illégal dès lors qu'il ne s'attache qu'à déterminer une impossibilité technique de réaliser les aménagements nécessaires aux personnes présentant un handicap moteur ou une mobilité réduite, alors que l'obligation de mise en accessibilité vise toutes les formes de handicap visées par la définition de l'article L. 114 du code de l'action sociale et de la famille.

Il est vrai que la définition du point d'arrêt accessible se réfère, pour les arrêts de transport public routier, à l'article 1er du décret n° 2006-1658 du 21 décembre 2006 relatif aux prescriptions techniques pour l'accessibilité de la voirie et des espaces publics, qui impose des aménagements adaptés aux diverses formes de handicap, notamment pour les personnes aveugles ou malvoyantes.

Mais vous pourrez neutraliser le vice critiqué en interprétant les dispositions contestées comme ne permettant d'échapper, sous les conditions fixées par la loi à l'article L. 1112-4, qu'aux aménagements techniquement impossibles qui sont visés par le texte, c'est-à-dire ceux concernant les personnes présentant un handicap moteur ou une mobilité réduite, et non autres aménagements non affectés par la difficulté technique prise en compte.

VII. Vient enfin un moyen dirigé contre les articles D. 1112-12 et D. 1112-13, qui fixent les critères de détermination des points d'accès prioritaires pour les transports ferroviaires et pour les services de transport empruntant les lignes du réseau express régional d'Ile-de-France et pour les transports guidés, en excluant à chaque fois les points d'arrêt appartenant aux réseaux souterrains remplissant les conditions fixées par l'article L. 1112-5.

Ce dernier, issu de la loi de 2005, dispose que le délai de 10 ans fixé par l'article L. 1112-1 n'est pas applicable aux réseaux souterrains de transports ferroviaires et guidés existants au 12 février 2005 si un schéma directeur d'accessibilité est élaboré conformément aux dispositions de l'article L. 1112-2 et si des transports de substitution répondant aux conditions prévues par l'article L. 1112-4 sont mis en place.

Il est soutenu que l'exclusion des réseaux souterrains de transports ferroviaires et guidés des points d'accès prioritaires méconnaît le principe d'égalité ainsi que la liberté de circulation des personnes handicapées, du fait qu'il s'applique indifféremment aux divers types de handicaps. Mais vous pourrez écarter le moyen dès lors que ce traitement spécifique résulte directement de la loi.

VIII. Nous en venons au second décret.

L'ordonnance du 26 septembre 2014 a apporté différentes modifications aux dispositions issues de la loi de 2005, relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public. Sont uniquement en cause les obligations portant sur les établissements existants, fixées à l'article L. 111-7-3 du code de la construction et de l'habilitation.

La loi de 2005 impose que ces établissements doivent être tels que toute personne handicapée puisse y accéder, y circuler et y recevoir les informations qui y sont diffusées, dans les parties ouvertes au public, et fixe là encore un délai de 10 ans maximum pour répondre à ces exigences. Il prévoit des possibilités de dérogation en cas d'impossibilité technique, de contraintes liées à la conservation du patrimoine architectural ou de disproportion manifeste entre les améliorations apportées et leurs conséquences.

Là encore, l'ordonnance de 2014 assouplit les obligations fixées par la loi de 2005. Deux séries de dispositions sont ici en cause :

- l'élargissement du champ de l'article L. 111-7-3, qui ne concerne plus seulement « les établissements existants recevant du public », mais « les établissements recevant du public situés dans un cadre bâti existant » : il couvre donc désormais les établissements nouveaux créés dans un cadre bâti existant. Changement de perspective aux effets considérables, bien évidemment, du fait que ces établissements, soumis à l'obligation de mise en accessibilité prévue à l'article L. 111-7, bénéficient désormais des délais de mise en accessibilité et surtout des dérogations prévues à l'article L. 111-7-3.

- La seconde disposition concerne les établissements recevant du public situés dans un immeuble collectif à usage principal d'habitation existant à la date de publication de l'ordonnance. Un nouvel alinéa de l'article L. 111-7-3 dispose qu'une dérogation leur est accordée lorsque les copropriétaires refusent les travaux de mise en accessibilité dans les conditions prévues à l'article 24 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

Le second décret attaqué (n° 2014-1326 du 5 novembre 2014) modifie la partie réglementaire du code de la construction et de l'habitation.

IX. Les moyens tirés de la violation des conventions de droit international appellent les mêmes réponses que pour le premier décret.

X. Est ensuite attaqué l'article R.111-19-7 dans sa rédaction issue du décret attaqué qui précise que la sous-section du code qu'il introduit est applicable aux établissements recevant du public existants ou créés dans un cadre bâti existant et aux installations ouvertes au public existantes.

Le moyen tiré de la méconnaissance de la loi d'habilitation est inopérant pour les raisons déjà dites.

Il est ensuite soutenu que ces dispositions méconnaissent les articles L. 111-7 et L. 111-7-1, qui posent le principe général d'accessibilité des bâtiments et établissements recevant du public et précisent les modalités de son application aux bâtiments ou parties de bâtiments nouveaux. Mais ces dispositions doivent être combinées avec celles de l'article L. 111-7-3, dont nous venons de voir qu'elles régissent, depuis leur modification en 2014, les établissements recevant du public créés au sein de bâtiments existants. Vous ne pourrez donc voir de violation de la loi.

Le III. du même article prévoit que le ministre chargé de la construction fixe par arrêté les obligations auxquelles doivent satisfaire les constructions et les aménagements propres à assurer l'accessibilité des établissements et de leurs abords. Sont contestées les dispositions en vertu desquelles cet arrêté prévoit la possibilité pour le maître d'ouvrage de satisfaire à ces obligations par des solutions d'effet équivalent aux dispositions techniques de l'arrêté dès lors que celles-ci répondent aux objectifs poursuivis.

Vous ne pourrez considérer que le pouvoir réglementaire a méconnu l'étendue de sa compétence en ne précisant pas les solutions en cause. En exigeant que les solutions répondent aux objectifs poursuivis, il impose en effet une obligation de résultat, tout en laissant une liberté de moyens. Nous ne voyons pas de raison de se plaindre de ce pragmatisme. La délégation à l'arrêté est ainsi suffisamment encadrée. Et vous ne verrez pas de méconnaissance de l'objectif de clarté et d'intelligibilité des normes et du principe de sécurité juridique.

XI. Est ensuite critiqué l'article R. 111-19-10 qui dans sa nouvelle rédaction prévoit que lorsque le refus des copropriétaires d'un bâtiment à usage principal d'habitation existant au 28 septembre 2014 est opposé à la réalisation des travaux de mise en accessibilité d'un établissement recevant du public existant dans ce bâtiment, la dérogation est accordée de plein droit.

La branche tirée de la méconnaissance de la loi d'habilitation est là encore inopérante.

Vous ne verrez pas de violation de l'article L. 111-7 qui doit être combiné avec les dispositions issues de l'article L. 111-7-3 qui, dans la rédaction que leur a donnée l'ordonnance de 2014, ont précisément cet objet.

Vous ne verrez pas non plus de méconnaissance de l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme.

Est enfin soutenu un moyen de rupture d'égalité devant la loi dès lors que l'application de l'obligation légale de mise en accessibilité est livrée au bon vouloir de l'assemblée générale des copropriétaires, et que l'on peut aisément imaginer que certains refus soient opposés par complaisance.

Mais le décret ne fait que tirer les conséquences des dispositions de l'article L. 111-7-3 issues de l'ordonnance, cette dernière ayant acquis valeur législative à compter de sa signature du fait de la ratification. Le moyen se heurte donc à la loi écran : il est inopérant à l'encontre du décret attaqué (voyez Section, 30 juillet 2003, M. D..., 237720, au Rec. ou encore Section, 18 juillet 2008, Fédération de l'hospitalisation privée, 300304, au Rec.).

Une remarque cependant : après avoir ratifié l'ordonnance du 26 septembre 2014 par son article 1, la loi de ratification du 5 août 2015 a ajouté, par son article 6, à l'article L. 111-7-3 une disposition en vertu de laquelle « Lorsque le propriétaire ou l'exploitant de l'établissement recevant du public prend à sa charge l'intégralité du coût des travaux de mise en accessibilité, le refus ne peut être prononcé par les copropriétaires de l'immeuble que sur justification d'un ou de plusieurs des motifs mentionnés au quatrième alinéa du présent article », c'est à dire ceux de nature à justifier la dérogation à la mise en accessibilité des

établissements recevant du public situés dans un cadre bâti existant (impossibilité technique, contraintes liées à la conservation du patrimoine architectural, disproportion manifeste).

La disposition attaquée de l'article R. 111-19-10 qui prévoit la dérogation de plein droit est donc devenue inadaptée, et pour tout dire illégale, sauf à consentir un effort d'interprétation en limitant sa portée au seul cas où le propriétaire ou l'exploitant de l'établissement recevant du public ne prend pas à sa charge l'intégralité du coût des travaux de mise en accessibilité. Mais vous n'avez pas à vous prononcer sur ce point dans le cadre du présent litige.

Et par ces motifs nous concluons :

- à l'admission des interventions présentées dans chaque requête ;
- au rejet des deux requêtes, y compris leurs conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ainsi qu'au rejet des conclusions présentées au même titre par les intervenants.