

N° 387876

**Association nationale pour
l'intégration des personnes
handicapées moteurs (ANPIHM)
et autre**

6^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 13 juin 2016

Lecture du 6 juillet 2016

CONCLUSIONS

M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public

I. La législation en cause dans la présente affaire vous est connue : vous avez rejeté, par une récente décision du 3 février 2016, le recours (n° 386951) formé par l'association nationale pour l'intégration des personnes handicapées moteurs (ANPIHM) contre le décret n° 2014-1326 du 5 novembre 2014 modifiant les dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public et des installations ouvertes au public.

La même association, conjointement avec l'association des paralysés de France, attaque l'arrêté du 8 décembre 2014 fixant les dispositions prises pour l'application des articles R. 111-19-7 à R. 111-19-11 du code de la construction et de l'habitation, issus du décret du 5 novembre 2014, relatifs à l'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public situés dans un cadre bâti existant.

II. Un certain nombre de moyens, qui reprennent la critique déjà faite au décret, pourront être facilement écartés :

1. Les moyens tirés de ce que l'arrêté attaqué aurait méconnu la portée de la loi d'habilitation du 10 juillet 2014 sont inopérants. C'est sur le fondement de cette loi qu'a été prise l'ordonnance du 26 septembre 2014 qui a modifié les obligations fixées par 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, ainsi que le calendrier de leur mise en œuvre. Dès lors que l'ordonnance a été ratifiée, elle acquiert à compter de sa signature un caractère législatif (voyez la décision H... et autres du 8 décembre 2000, n° 199072, au Rec.) et elle fait en quelque sorte écran à la loi d'habilitation, qui a épuisé ses effets.

2. Vous ne verrez pas de méconnaissance des articles L. 114-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles¹, dont vous avez jugé qu'ils énoncent des principes généraux en matière d'accessibilité des handicapés, tels l'accès aux droits fondamentaux reconnus à tous les citoyens, dont la portée, en matière d'accès aux établissements recevant du public, doit être appréciée au regard des dispositions législatives et réglementaires du code de la construction et de l'habitation qui les mettent en œuvre. Voyez ce que vous avez jugé par votre seconde décision ANPIHM du 3 février 2016 (n° 386985, inédit), relative à l'accessibilité des points d'arrêt des services de transport public.

3. Vous ne pourrez considérer que l'arrêté dispense illégalement des obligations de mise en accessibilité les nouveaux établissements recevant du public situés dans un cadre bâti existant. L'un des objets de l'ordonnance du 26 septembre 2014 a précisément été de modifier le champ des dispositions de l'article L. 111-7-3 du code de la construction et de l'habitation. Dans sa rédaction issue de la loi de 2005, il visait les établissements recevant du public existants, seuls ceux-ci bénéficiant des dispositions transitoires et des possibilités de dérogation aux obligations de mise en accessibilité prévues par la loi. L'ordonnance de 2014 étend ce régime aux établissements recevant du public dans un cadre bâti existant, par opposition donc aux bâtiments ou parties de bâtiments nouveaux régis par l'article L. 111-7-1. Les articles R. 111-19-7 et suivants, qui précisent ce régime particulier, et l'arrêté attaqué, qui vient préciser le décret, ne font donc que mettre en œuvre le nouveau régime légal.

4. Sont ensuite contestées les dispositions de l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué qui prévoit que des solutions d'effet équivalent aux obligations qu'il définit afin d'assurer l'accessibilité des établissements recevant du public peuvent être mises en œuvre dès lors que celles-ci satisfont aux mêmes objectifs. Mais cette faculté est prévue au III. de l'article R. 111-19-7, et vous avez déjà jugé que le pouvoir réglementaire n'a pas ainsi méconnu l'étendue de sa compétence en ne précisant pas les solutions en cause, ni méconnu l'objectif de clarté et d'intelligibilité des normes et du principe de sécurité juridique.

La réponse à cette première série de moyens se déduit donc assez directement de vos décisions du 3 février 2016.

¹ « 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. / L'Etat est garant de l'égalité de traitement des personnes handicapées sur l'ensemble du territoire et définit des objectifs pluriannuels d'actions. »

III. Viennent ensuite les moyens qui portent sur la substance même de l'arrêté attaqué.

Il convient d'en préciser l'objet. L'article L. 111-7-3 prévoit que « les établissements recevant du public situés dans un cadre bâti existant 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 », des décrets en Conseil d'Etat fixant pour ces établissements, par type et par catégorie, les exigences relatives à l'accessibilité.

C'est donc l'objet de l'article R. 111-19-7. Son II. Dispose qu'« Est considéré comme accessible aux personnes handicapées un établissement recevant du public existant ou créé dans un cadre bâti existant ou une installation ouverte au public existante permettant, dans des conditions normales de fonctionnement, à des personnes handicapées, avec la plus grande autonomie possible, de circuler, d'accéder aux locaux et équipements, d'utiliser les équipements, de se repérer, de communiquer et de bénéficier des prestations en vue desquelles cet établissement ou cette installation a été conçu ».

Son III. renvoie à un arrêté du ministre chargé de la construction la fixation des obligations auxquelles doivent satisfaire les constructions et les aménagements propres à assurer l'accessibilité de ces établissements et de leurs abords en ce qui concerne les cheminements extérieurs, le stationnement des véhicules, les conditions d'accès et d'accueil dans les bâtiments, les circulations horizontales et verticales à l'intérieur des bâtiments, les locaux intérieurs et les sanitaires ouverts au public, les portes et les sas intérieurs et les sorties, les revêtements des sols et des parois ainsi que les équipements et mobiliers intérieurs et extérieurs susceptibles d'y être installés, notamment les dispositifs d'éclairage et d'information des usagers.

Tel est donc l'objet de l'arrêté attaqué : c'est ce que vient rappeler son article 1^{er}, qui précise que « les dispositions architecturales et les aménagements propres à assurer l'accessibilité des établissements recevant du public situés dans un cadre bâti existant et des installations existantes, avec ou sans travaux, satisfont aux obligations définies aux articles 2 à 19 », qui reprennent chacun des rubriques énumérés par le III. de l'article R. 111-19-7.

Mais l'article 1^{er} de l'arrêté comporte une réserve ainsi rédigée : « Les dispositions des articles 5 à 19 concernant les espaces de manœuvre avec possibilité de demi-tour, les espaces de manœuvre de porte et l'espace d'usage devant les équipements ne s'appliquent pas : / - pour les étages ou niveaux non accessibles aux personnes circulant en fauteuil roulant ; / - dès lors que l'accès au bâtiment ne permet pas à une personne en fauteuil roulant de le franchir. »

Et l'arrêté précise que « l'impossibilité d'accès au bâtiment est avérée notamment si l'espace entre le bord de la chaussée et l'entrée de l'établissement présente à la fois une largeur de trottoir

inférieure ou égale à 2,8 m, une pente longitudinale de trottoir supérieure ou égale à 5 % et une différence de niveaux d'une hauteur supérieure à 17 cm entre l'extérieur et l'intérieur du bâtiment ».

Ces dernières dispositions sont attaquées en ce qu'elles instituent une dérogation non prévue par la loi.

IV. Il nous paraît que ce moyen doit être accueilli.

Comprenons bien la logique de cette législation. La loi fixe une obligation de mise en accessibilité des établissements recevant du public situés dans un cadre bâti existant que l'arrêté attaqué a pour objet de préciser, s'agissant notamment des conditions d'accès dans les bâtiments. Mais voilà que l'arrêté exclut d'emblée de l'obligation, par sa dernière phrase, une série de bâtiments au vu de trois caractéristiques qu'il définit. Et par la phrase précédente, il en déduit l'exclusion d'un certain nombre d'autres règles conçues pour les personnes se déplaçant en fauteuil roulant, rendues selon lui inutiles faute d'accès.

Il est certain, pourtant, que le ministre ne peut, de propre autorité, restreindre la portée de la loi ou du décret pris pour son application, sauf à trouver dans ceux-ci une habilitation à procéder ainsi.

1. Une première possibilité réside dans la disposition du III. de l'article R. 111-19-7 qui dispose que l'arrêté ministériel prévoit « des conditions particulières d'application des règles qu'il édicte lorsque les contraintes liées à la structure du bâtiment l'imposent ». Mais cette piste n'est guère porteuse, car les dispositions litigieuses n'organisent pas des conditions particulières d'application des règles que comporte l'arrêté, mais l'exclusion des règles relatives à l'accès pour certains bâtiments, et par voie de conséquence une autre série de règles. Il ne s'agit donc pas d'adapter, mais bien d'exclure l'application.

2. On pense ensuite évidemment aux dérogations à l'obligation de mise en accessibilité que l'article L. 111-7-3 prévoit, qualifiées d' « exceptionnelles », notamment après démonstration de l'impossibilité technique de procéder à la mise en accessibilité.

Le ministre explique d'ailleurs en défense que la disposition contestée est pragmatique, et qu'elle tire les conséquences d'une impossibilité technique de procéder à la mise en accessibilité, s'agissant de l'accès au bâtiment des personnes handicapées se déplaçant en fauteuil roulant, qui s'imposerait en quelque sorte d'évidence. L'argument n'est guère recevable.

D'une part, l'article L. 111-7-3 met en place un système de dérogations au cas par cas, accordées sur demandes particulières après avis conforme de la commission départementale consultative de

la protection civile, de la sécurité et de l'accessibilité, l'article R. 111-19-10 précisant que la dérogation peut être accordée par le préfet, au vu d'une demande qui indique les règles auxquelles le demandeur souhaite déroger, les éléments du projet auxquels elles s'appliquent et les justifications produites. L'arrêté crée donc ce qui ressemblerait à un régime de dérogation systématique, non prévu par la loi, et qui méconnaît la compétence que le décret a accordé au préfet. Et on peut penser que celui-ci est sûrement mieux placé pour examiner les situations particulières et en tirer les conséquences adéquates.

D'autre part, un régime de dérogations systématiques sur des critères préétablis constitue en réalité un régime d'exception. Dans ses conclusions sur l'affaire Commune de Saint-Maur-des-Fossés du 30 septembre 2011 (n° 339619, au Rec.), Claire Landais décrit clairement la différence entre les deux notions : la dérogation permet à l'autorité compétente de prendre des décisions individuelles s'écartant des dispositions réglementaires qui s'imposent à lui. L'exception est intégrée au dispositif réglementaire, qui prévoit la règle et son exception.

Vous avez jugé, par une décision ANPIHM du 21 juillet 2009 (n° 295382 et 298315, aux T. sur ce point), s'agissant de l'accessibilité des personnes handicapées aux logements neufs, que le pouvoir réglementaire ne peut créer des dérogations autres que celles dont la loi a admis la possibilité. Mais il nous semble que l'arrêté ne peut *a fortiori* créer un régime d'exception, car cela consiste pour le ministre à restreindre la portée des textes qu'il est en charge de préciser.

Il nous semble donc certain que l'association est fondée à soutenir que, par le dernier alinéa de l'article 1^{er}, le ministre a illégalement créé un régime d'exception à l'obligation de mise en accessibilité, s'agissant de l'accès au bâtiment. L'annulation de l'alinéa qui précède nous semble s'en déduire, l'exclusion des règles de l'arrêté qu'il mentionne étant une prolongation du régime d'exception illégal. De plus, dans certain cas, l'impossibilité de permettre l'accès au ne justifie pas toujours dérogation aux règles de circulation au sein du bâtiment : l'article L. 111-7-3 prévoit ainsi que les dérogations s'accompagnent obligatoirement de mesures de substitution pour les établissements remplissant une mission de service public.

Les dispositions des deux derniers paragraphes étant en revanche divisibles du reste de l'arrêté, vous pourrez procéder à une annulation partielle.

V. Les moyens dirigés contre les autres dispositions du décret pourront être écartés.

1. En précisant que la rampe d'accès aux bâtiments doit être « suffisamment large pour accueillir une personne en fauteuil roulant », le II de l'article 4, combiné avec l'annexe 1 sur le « Gabarit d'encombrement du fauteuil roulant », ne méconnaît pas l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme.

2. Les dispositions de l'article 6 de l'arrêté attaqué sur les caractéristiques minimales de largeur des circulations horizontales, supérieures au gabarit retenu pour les fauteuils roulants, ne sont pas entachées d'erreur manifeste d'appréciation, et s'appliquent sans préjudice des prescriptions prévues par le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public.
3. La notion d'« allées structurantes » qui figure au II de l'article 6 est suffisamment définie.
4. Vous pourrez neutraliser la critique faite à l'article 7 relatif aux escaliers en jugeant que le membre de phrase « y compris lorsqu'une aide appropriée est nécessaire » a pour seul objet de prévoir qu'il doit être tenu compte, pour permettre l'utilisation en sécurité des escaliers, du cas des personnes dont le handicap nécessite une assistance de la part de tiers lors de leurs déplacements.
5. Les dispositions du II. du paragraphe 7.1. de l'article 7 de l'arrêté, qui permettent de conserver les dimensions initiales des escaliers en l'absence de travaux ayant pour objet de modifier celles-ci, relèvent des conditions particulières d'application des règles que le ministre peut prévoir, en application du III. de l'article R. 111-19-7, lorsque les contraintes liées à la structure du bâtiment l'imposent.
6. Vous ne verrez pas d'erreur manifeste d'appréciation dans la fixation, par l'article 10 de l'arrêté et l'annexe 2 à laquelle il renvoie, de la dimension de l'espace de manœuvre à l'intérieur des sas et devant les portes.
7. L'article 12 de l'arrêté attaqué dispense de l'obligation de disposer d'un cabinet d'aisance adapté à chaque niveau accessible les hôtels ne proposant que le service de restauration du petit-déjeuner et prévoit la possibilité de l'aménagement d'un cabinet d'aisance accessible pour chaque sexe, assorti de modalités d'accès et de signalisation : vous ne pourrez voir là une dérogation permanente à l'obligation d'accessibilité, une discrimination illégale et une atteinte à la dignité des personnes handicapées. Et vous ne verrez pas d'erreur manifeste d'appréciation dans la fixation des dimensions de ces aménagements.
8. Les dispositions de l'article 18 relatives aux cabines et espaces à usage individuel, tels que les cabines d'habillage ou déshabillage, de soins ou de douches, ne portent pas atteinte au droit à la dignité des personnes handicapées, ne sont pas discriminatoires et n'instituent pas une dérogation au principe d'accessibilité, en ce qu'elle prévoit le nombre de cabines adaptées. Et vous ne verrez pas d'erreur manifeste d'appréciation dans la fixation de leur dimension.

Et par ces motifs nous concluons :

- à l'admission des interventions de l'Association de défense et d'entraide des personnes handicapées (ADEP) et du Groupement pour l'insertion des handicapés physiques (GIHP) ;
- à l'annulation des dispositions de l'article 1^{er} à partir des mots « Les dispositions des articles 5 à 19 concernant les espaces de manœuvre avec possibilité de demi-tour, les espaces de manœuvre de porte et l'espace d'usage devant les équipements ne s'appliquent pas... »
- à ce que l'État verse la somme de 1 000 euros à chacune des associations requérantes au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, et au rejet des conclusions présentées au même titre par l'État et par les intervenants.