

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies
Séance du 18 mai 2018
Lecture du 14 juin 2018

CONCLUSIONS

M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public

Trois associations de défense et d'entraide de personnes handicapées et accidentées vous demandent d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 20 avril 2017 relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public (ERP) lors de leur construction et des installations ouvertes au public lors de leur aménagement. Vous avez récemment rejeté un recours contre l'arrêté analogue relatif à la construction de bâtiments d'habitation (CE, 22 février 2018, ANPIHM, n° 397360, T). Cette requête ne nous semble poser, d'un point de vue juridique, qu'une seule réelle difficulté nouvelle qui justifie son inscription devant votre formation.

Nous vous rappellerons d'abord brièvement le contexte dans lequel est intervenu cet arrêté. Le code de la construction et de l'habitation fixent, aux articles L. 111-7 à L. 111-8-4, les règles d'accessibilité aux personnes handicapées ou à mobilité réduite que doivent respecter les bâtiments d'habitation, de travail ou ouverts au public, à l'exception des bâtiments qu'un propriétaire construit ou améliore pour son usage propre. Plusieurs catégories de règles sont prévues : l'article L. 111-7-1 dispose que les bâtiments nouveaux, qu'ils soient destinés à accueillir le public ou non, doivent en principe être accessibles à tous ; les articles suivants régissent les bâtiments existants, notamment les habitations ou les établissements recevant du public, qui peuvent faire l'objet de dérogations à ce principe d'accessibilité. Des décrets en Conseil d'Etat précisent ces principes et les procédures pour chaque catégorie, les règles d'accessibilité elles-mêmes étant, pour le détail, renvoyées à des arrêtés ministériels.

L'arrêté attaqué aujourd'hui a été pris sur le fondement des articles R. 111-19 et suivants, qui régissent notamment la construction d'établissements recevant du public, c'est-à-dire un cas où il n'y a en principe pas de dérogation aux règles d'accessibilité. L'article R. 111-19-2 définit l'accessibilité : le bâtiment doit offrir aux personnes handicapées les mêmes conditions d'accès qu'aux personnes valides « *ou, à défaut, présenter une qualité d'usage équivalente* ». Cet article prévoit que les obligations d'accessibilité sont précisées par arrêté et que le maître d'ouvrage peut « *satisfaire à ces obligations par des solutions d'effet équivalent aux dispositions techniques de l'arrêté dès lors que ces solutions répondent aux objectifs poursuivis* ».

L'arrêté attaqué fixe les règles à respecter pour la construction d'un ERP ou l'aménagement d'une installation ouverte au public, notamment s'agissant des cheminements extérieurs, du

stationnement automobile, de l'accueil du public, des circulations intérieures (au même niveau ou entre les niveaux), des revêtements des sols et parois, des portes et des sanitaires. Outre les ERP, notre arrêté s'applique également aux « installations ouvertes au public », dont parle la loi : cette expression est destinée, semble-t-il, à englober des aménagements qui sont ouverts au public mais ne répondent pas la définition des ERP. Selon l'administration, il s'agit principalement des jardins publics, des aires de jeux ou autres aménagements de plein air.

Un certain nombre de moyens de la requête ne vous retiendront pas :

- le fait que le Conseil national consultatif des personnes handicapées ait été consulté sur un arrêté différent de celui finalement adopté n'est pas irrégulier, et vous ne disposez pas d'une argumentation précise sur les raisons qui auraient imposé une nouvelle consultation ; l'obligation générale de consultation d'organisations représentant les personnes handicapées par les Etats posée par l'article 4.3 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006 ne nous semble pas d'effet direct et n'est, en tout état de cause, pas méconnue ;
- de même, les articles 4 et 9 de cette convention, ne sont pas d'effet direct (v. CE, 22 février 2018, ANPIHM, n° 397360, T) ; ces stipulations sont notamment invoquées pour critiquer l'autorisation de ressaut de 2cm, qui serait incompatible avec la circulation d'un fauteuil, mais aucune pièce du dossier ne justifie cette affirmation ;
- est critiquée la possibilité offerte aux maîtres d'ouvrages de recourir à des « solutions d'effet équivalent », validées par le préfet, offrant la même accessibilité sans respecter une disposition de l'arrêté. Les associations s'émouvent de cette faculté, qui réduirait à néant la réglementation stricte et précise de l'arrêté et méconnaîtrait l'article L. 111-7, qui ne prévoit pas de dérogation à l'obligation d'accessibilité dans les constructions neuves. Cette question a déjà été tranchée par vos décisions CE, 6 juillet 2016, ANPIHM, n° 387876, inédite et CE, 22 février 2018, ANPIHM, n° 397360, T., qui ont estimé légale cette souplesse, puisque la solution n'est acceptable que si elle permet la même accessibilité. L'arrêté n'est pas inintelligible au motif qu'il ouvre largement cette possibilité sans préciser celles des dispositions pour lesquelles cela serait techniquement impossible. Enfin, l'existence d'une décision d'acceptation tacite du préfet résulte directement de l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration : sa constitutionnalité ne peut donc être critiquée que par une question prioritaire de constitutionnalité qui n'a pas été formée ;
- un moyen cible le 6^e alinéa de l'article 2, sur les cheminements extérieurs. Le principe est que le bâtiment doit comporter au moins un cheminement accessible, notamment pour une personne en fauteuil, depuis l'extérieur du terrain jusqu'à une entrée du bâtiment. Cela permet d'arriver à l'entrée par ses propres moyens, par exemple en utilisant un transport en commun, la voie publique et ce « cheminement accessible ». Le 6^e alinéa prévoit que « *lorsque les caractéristiques du terrain ne permettent pas la réalisation d'un cheminement accessible depuis l'extérieur du terrain* », il faut prévoir une aire de stationnement pour les voitures accessibles et permettant d'accéder au bâtiment. Les requérants dénoncent une réduction de l'accessibilité des personnes handicapées non véhiculées, mais dès lors que l'arrêté le limite aux cas où physiquement le terrain ne permet pas de faire autrement, et qu'il impose une accessibilité en voiture, il nous semble conforme à l'article L. 111-7.

La requête critique enfin le dernier alinéa de l'article 1^{er} de l'arrêté, qui est assez surprenant à première lecture. Il prévoit que « *les dispositions des articles 5 à 19 concernant les espaces de manœuvre* » qui permettent à un fauteuil de circuler faire demi-tour, de passer les portes ou d'utiliser divers équipements « *ne s'appliquent pas pour les étages ou niveaux non accessibles aux personnes circulant en fauteuil roulant* ». Il est bien sûr raisonnable de ne pas exiger des aménagements pour les portes ou les couloirs dans un espace où les personnes en fauteuil roulant ne pourront pas circuler ; mais l'existence même de tels étages est plus surprenante dès lors que le principe est l'accessibilité totale du nouvel ERP.

Le ministre soutient que l'exemption s'appliquera dans deux cas :

- le premier correspond à des étages « *non destinés à recevoir du public et ne permettant pas l'exercice de leurs fonctions par des travailleurs en fauteuils, tels que les niveaux techniques accueillant les machineries d'ascenseur, de chauffage* » etc. Cela semble en effet raisonnable mais nous n'identifions aucune disposition du décret ou de l'arrêté excluant de l'obligation d'accessibilité de tels étages purement techniques, qui constituent des espaces de travail, qui doivent en principe être accessibles ;

- ensuite, les étages pour lesquels il n'est pas obligatoire de construire un ascenseur. En effet, l'article 7-2 de l'arrêté maintient la règle du précédent arrêté du 1^{er} août 2006 selon laquelle un ascenseur est en principe toujours obligatoire, sauf dans un cas : si l'effectif du public admis aux étages supérieurs n'atteint pas 50 personnes et que toutes les prestations offertes aux étages le sont aussi au rez-de-chaussée, qui est accessible. L'installation d'élévateurs verticaux est elle facultative ; les escaliers doivent obéir à certaines normes d'accessibilité mais ne permettent pas à une personne en fauteuil d'accéder à l'étage.

On peut s'interroger sur la légalité d'une telle exemption à l'obligation d'installer un ascenseur, car il s'agit bien d'une limite posée à l'obligation d'accessibilité. Il nous semble cependant que vous pouvez la valider dès lors que n'est exempté que l'étage devant accueillir moins de 50 personnes et pour une prestation déjà offerte au rez-de-chaussée. Il s'agit, par exemple, d'un restaurant de plain pied qui dispose d'une salle complémentaire à l'étage, qui peut accueillir moins de cinquante personnes. L'ascenseur n'est alors pas obligatoire.

Comme vous l'avez rappelé en février dernier, le législateur a confié au pouvoir réglementaire le soin de définir les modalités de l'accessibilité, en tenant compte des particularités de chaque sorte de construction. La définition de l'accessibilité fixée à l'article R. 111-19-2 est une identité des conditions d'accès ou, à défaut, « *une qualité d'usage équivalente* ». L'accessibilité se définit au regard du bâtiment entier, avec toutes ses potentialités, mais pas nécessairement au niveau de chaque pièce. Il nous semble qu'ici, si les prestations offertes au rez-de-chaussée dans la salle de l'étage sont vraiment identiques, la qualité d'usage est *équivalente* et l'arrêté disposait d'une habilitation pour déterminer quand l'identité d'accès est exigée et quand, à défaut, en fonction des coûts induits, une qualité d'usage équivalente est seulement nécessaire. Si, en droit, vous admettez que le ministre pouvait faire un tel choix, vous n'exercez ensuite qu'un contrôle restreint (CE, 22 février 2018, ANPIHM, n° 397360, T). Or, si on lit l'arrêté dans le détail, il n'est pas si rare que d'autres prescriptions ne soient pas, *stricto sensu*, de nature à permettre une identité d'accès à tous les endroits du bâtiment. Par exemple, comme nous vous le disions, pour les cheminements extérieurs, l'arrêté exige que l'un des accès soit accessible en fauteuil, les autres ne l'étant pas.

L'exemption n'est légale que parce que l'accueil en étage n'offre aucun « usage » supplémentaire, et qu'il est quantitativement limité : passé une certaine importance l'étage offrirait par lui-même un usage distinct, quand bien même la prestation serait formellement identique.

Si vous nous suivez, vous jugerez légale l'exemption des normes destinées à la circulation des fauteuils pour un étage non accessible du fait de l'absence d'ascenseur.

S'agissant de l'obligation de construire un ascenseur, le seuil de 50 personnes est augmenté à 100 pour les établissements d'enseignement. Il ne s'agit que de la reprise des règles antérieures, animées semble-t-il par le souhait de ne pas alourdir les charges de petites établissements d'enseignement, dont les recettes sont généralement faibles et qui peuvent en principe facilement organiser toutes leurs activités au rez-de-chaussée pour les classes accueillant un enfant handicapé. Cela ne nous semble donc pas contraire au principe d'égalité.

PCM nous concluons donc au rejet de la requête.