

Personnes handicapées et le schéma directeur d'accessibilité du réseau de transports publics

Lire les conclusions de :

Geneviève Gondouin

Conclusions du rapporteur public

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 4ème chambre – N° 09LY00079 – M.B. c/ Communauté d'agglomération du Pays Voironnais – 01 juillet 2010 – R [↗](#)

confirmé par le Conseil d'Etat : CE N° 0343364 - 22 juin 2012

INDEX

Rubriques

Institutions et collectivités publiques

Résumé Conclusions du rapporteur public

Résumé

¹ Méconnaît les dispositions de l'article 45 de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, le bureau d'une communauté d'agglomération qui admet que près de 60 % des arrêts du réseau de transports publics ne seront pas rendus accessibles, dans le délai de 10 ans prévu par la loi, aux personnes handicapées et à mobilité réduite, au seul motif que l'opération aurait un coût global trop élevé, sans faire état de difficultés techniques rendant le coût de l'aménagement de ces arrêts manifestement disproportionné par rapport au coût constaté habituellement en la matière.

² Dans un délai de dix ans à compter de la publication de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, la totalité de la chaîne du déplacement, hors réseaux souterrains de transports ferroviaires et de transports guidés, doit être accessible aux personnes handicapées ou à mobilité réduite, sous réserve des cas d'impossibilité technique avérée, c'est à dire des cas où, pour surmonter l'obstacle technique rencontré, le gestionnaire des transports devrait engager des dépenses manifestement disproportionnées par rapport au coût habituel d'un tel aménagement. Un mode de transport de substitution est alors admis. Les points d'arrêts des services de transport collectif participant nécessairement de l'accessibilité de ces services sont soumis, sous la réserve susmentionnée, à l'obligation de mise en accessibilité dans le délai de dix ans.

³ La Cour administrative d'appel annule la délibération du 26 février 2008 par laquelle le bureau de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais approuve le schéma directeur d'accessibilité du réseau de transports publics. En admettant que plus de 1 000 points d'arrêt, soit près de 60 % des arrêts du réseau, ne seraient pas rendus accessibles, dans le délai prévu par la loi, aux personnes handicapées et à mobilité réduite, au seul motif que l'opération aurait un coût global trop élevé, sans faire état, pour ces différents points d'arrêt, de difficultés techniques qui rendraient le coût de leur aménagement manifestement disproportionné par rapport au coût constaté habituellement en la matière, le bureau de la communauté d'agglomération a méconnu les dispositions de l'article 45 de la loi du 11 février 2005.

⁴ *Personnes handicapées - Schéma directeur d'accessibilité du réseau de transports publics - Intérêt pour agir - Usager des transports publics - Loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des*

chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées

Conclusions du rapporteur public

Geneviève Gondouin

rapporteur public à la Cour administrative d'appel de Lyon

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.5742](https://doi.org/10.35562/alyoda.5742)

¹ Le 26 février 2008, le bureau de la communauté d'agglomération du Pays voironnais adopte le schéma directeur d'accessibilité du réseau de transports publics du Pays voironnais.

² La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées prévoit en effet, en son article 45, que les autorités compétentes pour l'organisation du transport public, au sens de la loi d'orientation sur les transports intérieurs du 30 décembre 1982, élaborent un schéma directeur d'accessibilité des services dont elles sont responsables, dans les 3 ans à compter de la publication de la présente loi. Ce schéma fixe la programmation de la mise en accessibilité des services de transport, dans le respect du délai défini au 2ème alinéa (10 ans à compter de la publication de la loi) et définit les modalités de l'accessibilité des différents types de transport.

³ M. B., qui se présente comme usager potentiel du réseau de transports du Pays voironnais, contribuable de celui-ci, membre de la commission intercommunale d'accessibilité, et habitant du pays voironnais sollicite dans un premier temps le retrait de la délibération du bureau de la communauté, puis, dans un second, en demande l'annulation devant le Tribunal administratif de Grenoble.

⁴ M. B. ne manque pas, sinon d'humour, du moins d'optimisme quant à sa longévité, puisqu'il fait valoir, en tant qu'usager du réseau de transport, que la probabilité est forte qu'il « souffre d'un handicap temporaire ou permanent d'ici l'achèvement de la mise en accessibilité du réseau (lequel doit intervenir en 2055, alors qu'il sera âgé de 103 ans) ».

⁵ Le Tribunal administratif rejette sa demande par un jugement du 12 novembre 2008 dont il relève appel.

⁶ - I - M.B. soulève un premier moyen tiré de l'irrégularité du jugement attaqué.

⁷ - Tout d'abord, ce jugement a été rendu après dispense d'instruction.

⁸ Aux termes de l'article R.611-8 du code de justice administrative :
« *Lorsqu'il apparaît au vu de la requête que la solution de l'affaire est d'ores et déjà certaine, le président du tribunal administratif ou le*

président de la formation de jugement ou, à la cour administrative d'appel, le président de la chambre ou, au Conseil d'Etat, le président de la sous-section peut décider qu'il n'y a pas lieu à instruction ».

⁹ Dans le Code de justice administrative édité par les Editions du Moniteur, le Président Chabanol écrit que *« cette possibilité de dispense met à mal la conception que certains se font de la justice, lieu où l'adversaire est sommé de se présenter et de s'expliquer. En dispensant une affaire de communication à l'adversaire, le juge le fait échapper à ce rendez-vous obligé, et d'une certaine façon frustre le demandeur de ce débat. Mais le juge administratif est là pour mettre fin à des litiges en disant le droit, non pour organiser des happenings cathartiques ou des psychodrames ».*

¹⁰ La décision de dispenser une affaire d'instruction n'a pas à être communiquée au requérant (CE 29 juillet 1983, M.r. (B) Leb. 823, req. 43140) même si elle peut l'être ; qu'elle soit ou non communiquée aux parties elle est insusceptible de recours (CE 11 février 2005, L., req. 258801 (B) et 14 décembre 2005, Der A., req. 285647, (B).

¹¹ Ajoutons, si tant est que le moyen soit soulevé, que la circonstance qu'elle ne soit pas visée dans le jugement ne serait pas de nature à entraîner l'irrégularité de celui-ci. L'article R.741-2 du CJA n'en fait pas, explicitement du moins (à moins de considérer que cela fait partie des dispositions législatives ou réglementaires dont la décision fait application ?) une mention obligatoire du jugement. (Voyez pour l'ordonnance de clôture de l'instruction : CE 23 mars 1994, Société Groupe de recherche et de construction, req. 115299 ou 29 juillet 2002, Elections municipales de Chailly-en-Bière, req. 235289) .

¹² En l'espèce, il résulte des visas complets du jugement, et dont le requérant ne dispose pas, que l'ordonnance a été visée.

¹³ Il appartient toutefois au juge d'appel de vérifier si l'affaire pouvait être dispensée d'instruction, autrement dit vous devez vous demander si l'article R 611-8 du CJA n'a pas été méconnu en 1ère instance.

¹⁴ Selon le CE, les *« dispositions de cet article n'ont pas pour objet et ne peuvent avoir légalement pour effet de porter atteinte au principe général du caractère contradictoire de la procédure ; elles permettent seulement à la juridiction de ne pas communiquer la requête au défendeur lorsque la décision à intervenir n'est pas susceptible de lui porter préjudice »* (par ex. CE 11 juillet 2008, Ministre de l'économie, c/ Société Caron de Beaumarchais, req. 294046 - 7 juillet 2006, Ministre de l'économie, c/ Société Europe général services, req. 289568)

15 Ajoutons, mais cela résulte de l'idée que la solution est déjà certaine, que l'instruction est inutile lorsque tous les éléments sont déjà dans le dossier ou l'argumentation du requérant (voire une argumentation dans des affaires antérieures) et que la communication au défendeur n'apporterait rien de plus.

16 Les premiers juges ont estimé que les dispositions de l'article 45 de la loi du 11 février 2005 « *ne comportent pas l'obligation de mettre en accessibilité l'intégralité des points d'arrêts des services de transport collectif ; que la circonstance que le montant annuel des crédits d'investissement prévu par le schéma directeur d'accessibilité du réseau de transports publics du Pays Voironnais ne permettrait pas de mettre en accessibilité l'intégralité des mille trois cents points d'arrêts des services de transport collectif dont la communauté d'agglomération du Pays Voironnais est responsable est donc sans effet sur la légalité de la décision attaquée* ».

17 Il se peut que vous n'ayez pas la même interprétation de la loi que les juges de 1ère instance ; mais cela n'enlève rien au fait que, pour ces derniers, la solution était certaine, sans même attendre la défense de la communauté d'agglomération du pays voironnais.

18 - M. B. déplore également que sa note en délibéré n'ait pas été visée dans le jugement.

19 Elle l'a été en réalité, mais M. B. n'a pas été destinataire des visas intégraux du jugement attaqué.

20 Peut-être, d'ailleurs, ne serez-vous pas amenés à statuer sur la régularité de ce jugement si vous nous suivez ([CE 25 avril 2003, SNC Diamant et cie, req. 208398](#)) .

21 - II - La communauté d'agglomération du pays voironnais oppose une fin de non-recevoir, tirée de ce que M. B. ne justifie d'aucune qualité lui conférant intérêt pour agir contre le schéma directeur d'accessibilité des transports publics.

22 Nous avons évoqué plus haut les qualités au titre desquelles M. B. soutient agir contre cet acte. Il nous semble que la qualité de membre de la commission intercommunale pour l'accessibilité aux personnes handicapées confère à M. B. qualité pour agir.

23 Une telle commission est prévue par l'article 46 de la loi 2005-102 du 11 février 2005. Voyez l'article L.2143-3 du CGCT.

24 Les commissions en question sont en principe communales. Lorsque la compétence en matière de transports ou d'aménagement du territoire est exercée au sein d'un EPCI, la commission pour l'accessibilité doit être créée auprès de ce groupement. Elle est présidée par le président de l'établissement public. Cette commission, composée de représentants des communes, d'associations d'usagers et d'associations représentant les personnes

handicapées, dresse le constat de l'état d'accessibilité du cadre bâti existant, de la voirie, des espaces publics et des transports. Elle établit un rapport annuel et fait toutes propositions utiles de nature à améliorer la mise en accessibilité de l'existant.

25 En l'espèce, la commission intercommunale d'accessibilité a été sollicitée pour l'élaboration du schéma directeur d'accessibilité, elle s'est même réunie aux différentes phases du projet entre le 7 mars 2007 et le 19 février 2008.

26 La loi du 11 février 2005 n'impose pas clairement la consultation de la commission dans l'élaboration du schéma directeur (où est le décret d'application ?) mais il nous semble qu'il résulte des compétences mêmes de la commission en question qu'elle devait être consultée pour le schéma directeur qui vise à améliorer la mise en accessibilité de l'existant.

27 Voyez la décision du CE du 29 décembre 1997, M. P. req. 167956 (B) : M. P., qui ne se prévaut que de sa qualité de membre de la commission départementale des sites du département de Seine-et-Marne, et n'a intérêt à agir qu'en cette seule qualité, ne peut être admis à demander l'annulation de l'arrêté par lequel le ministre de l'agriculture a autorisé le défrichement de la parcelle cadastrée "Section AW, n° 019 p" sur le territoire de la commune de Fontainebleau que si la consultation de la commission départementale des sites était requise préalablement à l'intervention de l'arrêté attaqué.

28 Si vous aviez un doute sur ce point, vous pourriez admettre que M. B., en tant qu'utilisateur du réseau public de transport, et donc du service public, a intérêt à agir contre une mesure d'organisation et de fonctionnement de ce service (CE 21 décembre 1906, Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix de Seguey Tivoli, Leb. 962) . Même si la qualité d'utilisateur potentiel du réseau, qu'il avance, n'est pas d'une grande clarté.

29 - III - Venons-en à présent au fond de l'affaire, c'est-à-dire à l'interprétation de la loi de 2005.

30 L'article 45 de cette loi dispose : « *La chaîne du déplacement, qui comprend le cadre bâti, la voirie, les aménagements des espaces publics, les systèmes de transport et leur intermodalité, est organisée pour permettre son accessibilité dans sa totalité aux personnes handicapées ou à mobilité réduite. / Dans un délai de 10 ans à compter de la date de la publication de la présente loi, les services de transport collectif devront être accessibles aux personnes handicapées et à mobilité réduite* ».

31 La loi précise ensuite que les autorités compétentes pour l'organisation du transport public au sens de la LOTI élaborent un schéma directeur d'accessibilité des services dont ils sont

responsables dans les 3 ans à compter de sa publication, schéma qui fixe la programmation de la mise en accessibilité des services de transport, dans le respect du délai défini au 2ème alinéa, et définit les modalités de l'accessibilité des différents types de transport.

Deux types de dérogation sont ensuite prévus :

- 1°) « *En cas d'impossibilité technique avérée de mise en accessibilité de réseaux existants, des moyens de transport adaptés aux besoins des personnes handicapées ou à mobilité réduite doivent être mis à leur disposition. Ils sont organisés et financés par l'autorité organisatrice de transport normalement compétente dans un délai de trois ans. Le coût du transport de substitution pour les usagers handicapés ne doit pas être supérieur au coût du transport public existant.* »

- 2°) « *Les réseaux souterrains de transports ferroviaire et de transports guidés existants ne sont pas soumis au délai prévu au 2ème al., à condition d'élaborer un schéma directeur dans les conditions prévues au 3ème alinéa et de mettre en place, dans un délai de 3 ans, des transports de substitution répondant aux conditions prévues à l'alinéa précédent* ».

Le même article prévoit qu'un plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics est établi dans chaque commune à l'initiative du maire, ou le cas échéant du président de l'EPCI. Ce plan fixe les dispositions susceptibles de rendre accessibles aux personnes handicapées l'ensemble des circulations piétonnes et des aires de stationnement, il fait partie intégrante du plan de déplacements urbains quand il existe.

Ce qui signifie que pour que la chaîne du déplacement, au sens où l'entend la loi, soit réellement accessible, il ne suffit pas d'élaborer un schéma directeur d'accessibilité des services de transport, il faut également que les autres plans soient adoptés en coordination en quelque sorte avec le schéma directeur. Mais, dans les déplacements, les services de transport collectif, eux-mêmes intégrés dans les systèmes de transport (on évoque l'intermodalité), occupent une place centrale.

Le requérant soutient que ce schéma directeur d'accessibilité du réseau de transports collectifs du pays voironnais est illégal en ce que sur les 1300 points d'arrêt (un point d'arrêt correspond à un quai ; un aller et un retour équivalent à 2 points d'arrêt) 276 devraient être accessibles fin 2015, c'est-à-dire moins de 25 %. Et le rythme prévu entre 2008 et 2015 est de 25 points d'arrêts par an.

Ce qui permettra, dit la Communauté, d'avoir 42, 4 % des arrêts de lignes régulières accessibles (hors lignes scolaires et lignes du Conseil général) en 2015.

39 Les auteurs du schéma directeur expliquent que deux types d'impossibilité technique seront déclarés : impossibilité technique « pour raisons techniques » (100) et des impossibilités techniques « pour raisons financières », un point d'arrêt coûtant environ 15 000 euros. La Communauté envisage donc, pour ces impossibilités technico-financières, de mettre en place des transports de substitution.

40 Le législateur a posé, sans ambiguïté, le principe selon lequel les services de transport collectif doivent être accessibles dans un délai de 10 ans à compter de la publication de la loi aux personnes handicapées. Ceci résulte aussi bien de l'article 45 ci-dessus rappelé que des débats dans les deux assemblées. Les députés comme les sénateurs ont insisté sur le caractère contraignant des dispositions en la matière, la commission des affaires sociales du Sénat se félicitant du fait qu'une obligation ferme d'accessibilité soit enfin posée en matière de transports. La LOTI n'envisageait en effet qu'un simple objectif d'accessibilité, pouvant de surcroît n'être mis en œuvre que progressivement, et en aucun cas une obligation d'accessibilité. Au départ le délai était fixé à 6 ans et non 10 ans.

41 La directive du 13 avril 2006, évoquée par les parties, adressée aux préfets ne dit pas autre chose : « Le législateur a renforcé les contraintes en créant une obligation d'accessibilité complète des services de transport collectif. Cette exigence d'accessibilité institue une obligation de résultat... L'objet du schéma directeur est d'assurer le respect de l'obligation d'accessibilité des services et réseaux de transports collectifs aux termes d'un délai de 10 ans imparti par le législateur, par une mise en œuvre progressive de mesures appropriées. »

42 Est-ce que, pour autant, cette obligation d'accessibilité concerne tout le réseau et l'ensemble du réseau, tous les arrêts compris ? La réponse doit être, nous semble-t-il, positive, à terme du moins, sinon l'obligation fixée par le législateur n'aurait plus grand sens. C'est pourquoi le législateur a fixé un délai et prévu les exceptions évoquées plus haut.

43 Et, s'agissant de ces dérogations ou exceptions, est-ce que le législateur a prévu que des contraintes financières pouvaient s'assimiler à des contraintes techniques ? Pas vraiment non plus, parce que sinon il serait facile de vider l'obligation prévue par le législateur de sa substance.

44 Nous concevons, néanmoins, aisément que les contraintes sont différentes en milieu urbain et en milieu rural ou péri-urbain et que les conséquences financière de l'obligation de rendre accessibles tous les services de transport collectif sont très lourdes pour certaines collectivités.

45 Nous pourrions donc admettre que le délai de 10 ans ne soit pas très bien respecté et que sur certaines lignes peu fréquentées soit mis en place, ou maintenu, un système de substitution à la demande de la personne handicapée ou à mobilité réduite. Nous pourrions donc tolérer quelques petits dépassements.

46 Mais ce n'est pas ce qui se produit en l'espèce et le requérant n'a pas tort, au fond, de dire qu'avec le schéma directeur qu'il conteste, la dérogation est érigée en règle.

47 Ce n'est, à l'évidence, pas ce qu'a voulu le législateur en 2005. C'est à lui qu'il appartient de faire preuve éventuellement de compréhension à l'égard des collectivités confrontées aux difficultés financières, pas au juge qui est là pour faire appliquer la loi.

48 M. B. est fondé à demander l'annulation du jugement attaqué et de la délibération du 26 février 2008.

49 Dans son dernier mémoire, envoyé hier par télécopie avant la clôture de l'instruction (16 juin à 16 H 30) et non encore régularisé, M. B. vous demande d'user de votre pouvoir d'injonction. Ces conclusions sont très nouvelles, y compris en appel, mais pour autant elles ne nous semblent pas irrecevables. Le requérant se borne en réalité à demander au juge de tirer les conséquences de sa décision.

50 Il nous semble donc, si vous nous suivez, et si le mémoire est régularisé, que votre décision impliquera, au moins, que la CPAV reconsidère son schéma directeur d'accessibilité et délibère à nouveau sur celui-ci.

51 Telles sont nos conclusions dans cette affaire.