

Etablissements recevant du public et accessibilité : le rôle des collectivités



C. ALMOODIAR/DIVERGENCE

Les collectivités jouent un rôle clé dans le contrôle des ERP de leur territoire en matière d'accessibilité, afin d'assurer le respect de la réglementation et délivrer l'information, l'ingénierie et les subventions aux gestionnaires faisant face au défi financier et technique de l'accessibilité. Outre ces aides à la réalisation des travaux de mise aux normes, les collectivités, elles-mêmes propriétaires ou gestionnaires d'ERP, ont à contrôler l'obligation d'accessibilité et à la faire respecter, sous peine de s'exposer à des sanctions administratives ou pénales.

L'accessibilité est un élément déterminant de l'inclusion sociale et l'intégration professionnelle des personnes en situation de handicap. Elle constitue également un enjeu crucial en matière d'égalité des droits. Si, dès 1975, le législateur s'est préoccupé de l'accessibilité des locaux pour les personnes handicapées (1), ce n'est que par la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, qu'il a fixé le principe d'une accessibilité généralisée.

De la loi « handicap » de 2005 aux « Ad'AP »

En vertu de cette loi, depuis le 1^{er} janvier 2015, tous les établissements recevant du public (ERP) devaient être accessibles, c'est-à-dire être conçus de telle façon que toute personne en situation de handicap, quel qu'il soit (physique, sensoriel, cognitif, mental ou psychique), ou

à mobilité réduite (personne âgée, personne avec poussette, personne temporairement invalide ou accidentée, etc.) puisse y accéder, y circuler et y recevoir les informations qui y sont diffusées dans les parties ouvertes au public.

Mais au vu du retard important constaté, le législateur a souhaité donner, par ordonnance du 26 septembre 2014, un délai supplémentaire utile en vue de la mise en accessibilité des ERP par la mise en œuvre d'Agenda d'accessibilité programmée (Ad'AP) pour les ERP non conformes au 1^{er} janvier 2015. Cet Ad'AP pour les ERP permettait de planifier, sur une période de trois ou six ans au-delà de 2015, les travaux de mise en accessibilité. S'il n'est aujourd'hui plus possible de déposer de demande d'Ad'AP, le dispositif se poursuit avec la mise en œuvre des travaux et le suivi des agendas de plus de trois ans.

Contrôler tous les ERP du territoire

Les collectivités territoriales jouent un rôle clé dans le contrôle des ERP situés sur leur territoire en matière d'accessibilité, afin d'assurer le respect de cette réglementation et de garantir une société plus inclusive. Plus encore, elles assurent une mission d'information et d'accompagnement auprès des gestionnaires. Pour nombre d'entre eux, la mise en accessibilité peut constituer un défi financier et technique. Les collectivités, et notamment les communes, interviennent ainsi pour sensibiliser les ERP à leurs obligations et leur fournir des informations précises sur les dispositifs existants.

Elles sont également nombreuses à proposer des aides financières pour la réalisation des travaux d'accessibilité, sous forme de subventions directes ou d'aides techniques à la conception des projets. Outre cet engagement, les collectivités se trouvent elles-mêmes confrontées à la mise en

œuvre de cette réglementation en tant que propriétaires et/ou gestionnaire d'ERP.

L'obligation d'accessibilité impliquant les collectivités

Parce qu'il accueille du public entre ses murs, le gestionnaire d'un ERP est tenu de répondre à certaines obligations, notamment en matière d'accessibilité. Il doit ainsi permettre à tous les clients ou usagers qui le souhaitent de pouvoir entrer et bénéficier de ses prestations, en rendant son local accessible. Pour rappel, nombreux sont les établissements relevant de la qualification d'ERP dès lors que le principal élément de définition réside dans la notion d'accès du public et que cet accès, qu'il soit libre ou sur invitation, peut être payant ou gratuit (2).

De fait, les collectivités territoriales sont particulièrement concernées par l'obligation de mise en accessibilité du fait des nombreux établissements qu'elles détiennent et/ou gèrent

qui répondent à la qualification d'ERP. Cela concerne par exemple l'ensemble des bâtiments administratifs (hôtels de ville, centres sociaux, maisons de quartier...), des établissements scolaires, des infrastructures sportives (gymnases, piscines...), des infrastructures de loisirs ou de culture (bibliothèques, musées, théâtres, salles de spectacle...).

Des exigences différenciées selon le type d'ERP

On distingue plusieurs catégories d'ERP selon leur taille et leur capacité d'accueil, ce qui détermine – entre autres – les exigences spécifiques qui leur sont applicables en matière d'accessibilité. Parmi ces exigences, on trouve par exemple l'aménagement des accès aux bâtiments (rampes, portes automatiques, etc.), l'accessibilité aux services (toilettes adaptées, ascenseurs), ainsi que des mesures spécifiques pour les personnes souffrant de handicaps sensoriels (signalétique adaptée, balises sonores pour malvoyants, etc.).

Il faut néanmoins préciser que les exigences d'accessibilité ne sont pas les mêmes pour un ERP neuf et un ERP situé dans un bâtiment existant. La réglementation (arrêté du 20 avril 2017) est stricte pour les bâtiments neufs, qui doivent intégrer les normes d'accessibilité dès la construction. Pour les bâtiments existants, la réglementation (arrêté du 8 décembre 2014) tient compte de la difficulté de modifier un bâti, plus ou moins ancien. Ainsi, des dérogations sont permises dans l'existant alors qu'elles sont interdites dans le neuf.

Le rôle des collectivités dans le contrôle de l'accessibilité

Le contrôle de l'accessibilité s'opère dès l'ouverture et tout au long de l'exploitation de l'ERP. Le code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoit notamment, en ce sens, que les travaux qui conduisent à la création, l'aménagement ou la modification d'un ERP ne peuvent être exécutés qu'après autorisation de travaux délivrée en principe par le maire au nom de l'Etat (3). L'autorisation ne peut être délivrée que si les travaux projetés sont conformes aux règles d'accessibilité aux personnes handicapées (4). Suivant la nature des travaux à réaliser, l'autorisation de travaux dans un ERP peut être conjointement demandée à une autorisation d'urbanisme. La demande d'autorisation sera ainsi instruite, selon les cas, soit par le service chargé de l'instruction de l'autorisation d'urbanisme (service communal ou intercommunal), soit par le maire (5).

Une ouverture des ERP soumise aux règles d'accessibilité

Par ailleurs, à la suite de l'achèvement des travaux, en cas d'ouverture d'un ERP, l'obtention d'une autre autorisation est encore requise. Comme la précédente, elle est en principe délivrée par le maire au nom de l'Etat après contrôle du respect de la réglementation «accessibilité» aux personnes handicapées (6). Si une telle autorisation est délivrée sans veiller au strict respect des règles d'accessibilité, l'autorité administrative s'expose naturellement à la censure du juge administratif. Il a, par exemple, été jugé que c'est à tort que le maire d'une commune avait autorisé l'ouverture d'un

complexe cinématographique dont certaines salles n'étaient pas accessibles aux personnes à mobilité réduite (7).

La délivrance de ces autorisations et l'instruction des demandes afférentes témoignent ainsi du rôle majeur que jouent les collectivités territoriales, et plus particulièrement les communes, dans le contrôle de l'accessibilité des ERP. Ce rôle s'illustre également à travers leur participation à diverses commissions compétentes pour connaître des questions d'accessibilité.

De multiples commissions consultatives associant les pouvoirs publics locaux

Pour éclairer la prise de décision en matière d'accessibilité, les textes prévoient en effet l'institution de plusieurs commissions consultatives, auxquelles sont également associées les collectivités territoriales.

C'est le cas de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA). Placée sous l'autorité du préfet, cette commission est notamment composée de représentants de l'État, d'élus locaux (conseillers départementaux, maires), ainsi que de représentants d'associations de personnes handicapées et de représentants des secteurs spécifiques en fonction des dossiers traités (8). Elle est chargée d'émettre un avis consultatif, au regard de la réglementation «accessibilité», sur les demandes d'autorisation de travaux et les demandes de dérogation dans un cadre bâti existant. Elle intervient également lors de l'ouverture des ERP. Ajoutons que cette commission est aussi chargée de procéder à la visite des ERP au regard des règles d'accessibilité aux personnes handicapées (9).



■ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

■ Ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées.

■ Arrêté du 20 avril 2017 relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées des ERP lors de leur construction et des installations ouvertes au public lors de leur aménagement (NOR: LHAL1704269A).

■ Arrêté du 8 décembre 2014 relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées des ERP situés dans un cadre bâti existant et des installations existantes ouvertes au public (NOR: ETLL1413935A).

On relèvera que la participation des communes à cette commission est d'autant plus importante qu'elle ne peut valablement déléguer en l'absence du maire (ou son représentant) concerné par l'affaire examinée (10).

Toujours à titre d'exemple, la loi fait obligation à toutes les communes de plus de 5 000 habitants de constituer une commission communale ou intercommunale pour l'accessibilité (CCAPH ou CIAPH) (11). Cette commission, présidée par le maire, est composée de représentants de la commune, d'associations ou organismes représentant les personnes handicapées et les personnes âgées, de représentants des acteurs économiques ainsi que de représentants d'autres usagers de la ville. Si elle ne dispose pas d'un ●●●

●●● pouvoir propre de décision, la commission dresse le constat de l'état d'accessibilité du cadre bâti existant, de la voirie, des espaces publics et des transports. Elle établit également un rapport annuel présenté en conseil municipal et fait toutes propositions utiles de nature à améliorer la mise en accessibilité de l'existant.

Les collectivités exposées en cas de non-respect de la réglementation accessibilité

En cas de non-respect de l'obligation d'accessibilité, les propriétaires et/ou gestionnaires d'ERP s'exposent au prononcé d'un certain nombre de sanctions administratives et pénales. A cet égard, l'autorité administrative (généralement le maire) ayant autorisé l'ouverture de l'établissement dispose

du pouvoir de le fermer si celui-ci ne satisfait pas aux exigences d'accessibilité (12).

Sur le plan pénal, plusieurs sanctions sont susceptibles d'être prononcées à l'encontre des propriétaires et/ou gestionnaires d'ERP dont les établissements ne sont pas conformes aux règles d'accessibilité. Tel est notamment le cas du délit de discrimination en raison du handicap de la personne. Ainsi, le refus, dans un lieu accueillant du public ou aux fins d'en interdire l'accès, de délivrer une prestation du seul fait du handicap du client ou de l'usager est passible d'une peine d'amende de 75 000 euros et de cinq ans d'emprisonnement (13). On relève ainsi dans la jurisprudence plusieurs condamnations d'ERP du chef de ce délit (14).

Par ailleurs, le non-respect des obligations d'accessibilité est sanctionné en tant que tel

par l'article L.83-4 du CCH et expose notamment les contrevenants à une peine d'amende de 45 000 euros.

Ouverture au public : la responsabilité de l'administration

Enfin, il faut préciser que le non-respect des règles d'accessibilité est également susceptible d'être sanctionné sur le terrain de la responsabilité administrative. Notamment, la délivrance d'autorisations d'ouverture au public illégales constitue un cas d'engagement de la responsabilité de l'administration. En ce sens, le juge administratif a, par exemple, pu considérer qu'un propriétaire riverain d'un ouvrage public, édifié sur le fondement d'autorisations d'urbanisme illégales et dont l'ouverture au public a été autorisée sur le fondement d'arrêtés municipaux illégaux, était fondé à

rechercher la responsabilité pour faute de la commune afin d'obtenir la réparation des préjudices directs et certains en résultant pour lui (15).

Par Alexandra Aderno, avocate associée et **Jalil Wilhelm**, juriste, cabinet Seban et associés

(1) La loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées constitue le texte fondateur de l'accessibilité. Elle disposait notamment en son article 49 que les locaux d'habitation et les locaux ouverts au public devaient être accessibles aux personnes handicapées.

(2) Art. R.143-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

(3) Art. L.122-3 et R.122-7 du CCH.

(4) Art. R.122-8 du CCH.

(5) Art. R.122-15 du CCH.

(6) Art. L.122-5 du CCH.

(7) CAA Bordeaux, 18 novembre 1999, n° 96BX01834.

(8) Pour le détail de la composition de la CCDSA, voir décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité.

(9) Art. R.122-5, R.122-6, R.122-18 du CCH et décret n° 95-260 du 8 mars 1995.

(10) Art. 7 du décret n° 95-260 du 8 mars 1995.

(11) Art. L.2143-3 du CGCT.

(12) Art. L.122-6 du CCH.

(13) Art. 225-1 et 225-2 du code pénal.

(14) Voir par ex. Crim., 26 juin 2006, n° 05-85.888, pour la condamnation d'un cinéma pour refus d'accès de personnes handicapées dans les salles de projection; TGI d'Orléans, 20 mars 2009, n° 584/S5/09, pour la condamnation d'un restaurateur pour avoir refusé un groupe de personnes handicapées.

(15) CAA Marseille, 19 juillet 2013, n° 10MAO4743.