

DROIT ET HANDICAP

14 / 2020 (17.12.2020)

Arrêts de bus dans le canton problématique de Fribourg : le succès du recours entraîne un changement de pratique

Après plus de quatre ans de procédure, le litige concernant l'arrêt de bus «Briegli» dans la commune de Guin FR s'est soldé par un succès. Le Tribunal cantonal de Fribourg a intégralement admis le recours d'Inclusion Handicap contre la réduction de la hauteur de quai à 16 cm et renvoyé le cas à la Direction cantonale de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) pour réexamen. Cet arrêt est un signal fort pour l'égalité des personnes handicapées. Fribourg, jusque-là un canton à problèmes, vient d'annoncer un changement de pratique dans l'adaptation des arrêts de bus.

En 2016, le conseil communal de Guin avait décidé, durant les travaux de construction en cours, d'abaisser la bordure de quai de l'arrêt de bus «Briegli» de 23 cm à 16 cm. Il avait cédé à la pression des Transports publics fribourgeois Holding (TPF) SA.

Après une opposition infructueuse auprès du conseil communal de Guin, Inclusion Handicap a déposé, en 2016, un recours contre cet abaissement auprès de la DAEC. Au bout de trois ans de procédure, en 2019, la DAEC n'a admis le recours que partiellement. Inclusion Handicap a porté la décision devant le Tribunal cantonal. Dans son arrêt rendu le 8 octobre 2020, le Tribunal cantonal a admis le recours d'Inclusion Handicap dans son intégralité et renvoyé le cas à la DAEC afin qu'elle procède à un réexamen. Cette dernière a décidé d'introduire un changement de pratique, un succès pour l'égalité des personnes en situation de handicap.

Problématique initiale

En présence d'une hauteur de bordure de quai de 16 cm, les bus sont obligés de s'abaisser (effet dit de «Kneeling») à tel point que cela empêche resp. rend plus difficile l'accès autonome des personnes en fauteuil roulant, entre autres aussi en raison de la pente qui en résulte à l'intérieur des bus.

Ce constat a été confirmé dans son principe par la DAEC en 2016 déjà. Elle estimait cependant approprié de se baser, en ce qui concerne cette inclinaison, sur la limite supérieure fixée à 8% dans l'art. 14 al. 2 de l'ordonnance du DETEC concernant les exigences techniques sur les aménagements visant à assurer l'accès des

personnes handicapées aux transports publics (OETHand, RS 151.34) du 23 mars 2016. Elle a en conséquence autorisé une hauteur de bordure de 16 cm à condition que l'inclinaison latérale de la route au niveau de l'arrêt de bus «Briegli» soit modifiée. Cette mesure devait garantir que l'inclinaison à l'intérieur des bus n'excède pas la limite supérieure mentionnée de 8%, malgré une hauteur de bordure de 16 cm.

La reconnaissance de principe par la DAEC qu'une hauteur de bordure de 16 cm entraîne une inégalité à l'encontre des personnes handicapées méritait certes d'être saluée; or, cette inégalité ne peut être imputée exclusivement à une trop forte inclinaison à l'intérieur des bus. Autrement dit: le respect de la limite supérieure de 8% prévue par l'art. 14 al. 2 OETHand ne permet pas forcément une mise en conformité avec le droit de l'égalité des personnes handicapées. La DAEC n'aurait pas dû se contenter d'un respect théorique de la limite supérieure de 8%, mais aurait dû examiner, indépendamment de cela, la question de savoir si une hauteur de bordure de 16 cm entraîne un désavantage pour les personnes en situation de handicap, à savoir si elle permet ou non à ces personnes d'embarquer dans le bus et d'en débarquer de façon autonome. À cet égard, le Tribunal cantonal a pleinement suivi l'argumentation d'Inclusion Handicap.

La Constitution fédérale et la loi exigent l'autonomie

Dans son arrêt, le Tribunal cantonal souligne le caractère fondamental que revêt l'utilisation autonome des transports publics par les personnes en situation de handicap. Il rappelle que cette autonomie est exigée de manière implicite par la Constitution fédérale et par la loi, et de manière explicite par l'art. 3 al. 1 OTHand (consid. 7). En ce qui concerne les transports publics,

l'objectif suprême de la loi sur l'égalité des personnes handicapées (LHand, SR 151.3) vise à permettre aux personnes en situation de handicap de se déplacer de manière indépendante et sans l'aide de tiers, précise le Tribunal; c'est pourquoi le transport doit être conçu de sorte que les personnes handicapées ne dépendent pas de l'aide de tiers et qu'elles puissent utiliser les transports publics à tout moment de manière indépendante et spontanée, au même titre que les personnes sans handicap (consid. 5.1.3).

L'art. 14 OETHand, en revanche, ne relève que d'une ordonnance d'exécution sur laquelle prime le droit constitutionnel et le droit législatif, précise le Tribunal cantonal; il convient donc de s'écarter de la limite supérieure maximale autorisée de 8% lorsque, faute de quoi, cela mettrait hors de portée l'objectif de l'art. 8 al. 2 et 4 Cst. ainsi que de la LHand visant l'utilisation autonome des transports publics par les personnes handicapées (consid. 7.1).

Constat lacunaire et incorrect des faits

La DAEC a basé sa décision essentiellement sur des essais de conduite et des prises de position de son Service des ponts et chaussées (SPC) ainsi que des TPF. Les essais de conduite ont montré, s'agissant de l'arrêt de bus «Briegli» (sens de la circulation gare), qu'il n'était pas possible de maintenir une inclinaison de 8% à l'intérieur des bus. Ils ont cependant aussi mis en évidence qu'une inclinaison s'avérait problématique pour les personnes en fauteuil roulant dès 8%: lors de l'embarquement, le passage par-dessus l'espacement a été rendu plus difficile par la montée qui suit. Lors du débarquement, les repose-pieds du fauteuil roulant ont heurté le sol en raison de la déclivité, sauf lorsque le fauteuil roulant a été préalablement relevé (consid. 6.1).

Par conséquent, le Tribunal cantonal en est arrivé à la conclusion que l'on ne pouvait pas exclure, en cas de maintien de la hauteur de la bordure de 16 cm, une violation des exigences découlant du droit de l'égalité des personnes handicapées, malgré la modification de l'inclinaison latérale de la route demandée par la DAEC (consid. 6.4). Il partageait ainsi l'avis d'Inclusion Handicap selon lequel la DAEC avait omis – alors que la procédure avait duré trois (!) ans – d'examiner de manière plausible la question de savoir si l'arrêt de bus peut en principe être conçu avec une hauteur de bordure de 16 cm de sorte à être en conformité avec la loi. En raison de résultats de mesures très divergents, il est en outre demeuré peu clair aux yeux du Tribunal cantonal si, après la modification de l'inclinaison latérale de la route exigée par la DAEC, une pente de 8% à l'intérieur des bus serait réellement garantie (consid. 6.3). Il a en conséquence admis le grief formulé par Inclusion Handicap concernant le constat incorrect et lacunaire des faits par la DAEC et renvoyé le dossier à cette dernière pour réévaluation au sens des considérants.

La DAEC est à présent tenue de vérifier si l'adaptation de l'inclinaison latérale de la route permet à elle seule de respecter effectivement les valeurs de l'inclinaison latérale, de la largeur de l'espacement et de la différence de niveau. Elle doit par ailleurs procéder à une clarification approfondie de la question de savoir si resp. dans quelle mesure une hauteur de bordure de 16 cm permet ou non de garantir l'utilisation autonome par les personnes en situation de handicap. Une inégalité au sens de la LHand peut en effet également se produire lorsque les valeurs de l'inclinaison latérale, de la largeur de l'espacement et de la différence de niveau sont respectées. Dans la mesure où une inégalité est constatée, la DAEC est également tenue de soumettre

les justifications invoquées à un examen plus détaillé (consid. 10).

Hauteur de bordure de 22 cm comme standard

Dans ce contexte, le Tribunal cantonal précise à juste titre que le droit de l'égalité des personnes handicapées n'exige certes pas de hauteur concrète pour les bordures des arrêts de bus, mais une telle exigence se trouve au chiffre 15.3 de l'annexe à la norme de l'Association suisse des professionnels de la route et des transports SN 640 075 «Trafic piétonnier; espace de circulation sans obstacles» du 1^{er} décembre 2014 (ci-après: norme VSS). Selon cette norme, une hauteur de bordure entre 22 et 30 cm est à prévoir pour les arrêts de bus. Or, la norme VSS étant un référentiel privé, elle n'a force obligatoire pour les autorités chargées d'appliquer le droit tout au plus dans le cas où elle est déclarée applicable par la loi (consid. 5.4).

Dans le canton de Fribourg, aussi bien l'art. 22 du règlement d'exécution de la loi sur les routes (RELR, RSF 741.11) que l'art. 119 al. 3 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC, RSF 710.1) en liaison avec l'art. 52 al. 2 let. d du règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC, RSF 710.11) renvoient de manière générale à des référentiels privés tels que les normes VSS. Selon la pratique du Tribunal cantonal, les normes VSS reflètent certes l'état actuel des connaissances scientifiques et techniques, mais elles ne constituent pas pour autant des règles de droit au sens plus étroit, raison pour laquelle elles ne revêtent pas de validité absolue. Dans la mesure où des motifs importants rendent nécessaire de s'en écarter, le Tribunal n'est pas lié à ces normes privées (consid. 5.4). C'est pourquoi le Tribunal cantonal estime que même en s'écartant

de l'annexe à la norme VSS chiffre 15.3, rien n'est encore précisé au sujet de la conformité d'un arrêt de bus avec les dispositions du droit de l'égalité des personnes handicapées, vu que celui-ci ne prévoit pas de hauteur de bordure contraignante (consid. 5.5).

Or, se basant sur divers documents accessibles au public émanant entre autres de l'Office fédéral des transports (OFT), de l'Union des transports publics (UTP), du canton des Grisons ainsi que de la Ville de Zurich, le Tribunal cantonal en arrive à la conclusion qu'une hauteur de bordure de 22 cm s'est imposée comme le standard applicable dans toute la Suisse (consid. 8.3 f.). Il ne voit pas pour quelle raison il faudrait que précisément le canton de Fribourg applique une pratique différente de celle du standard suisse. Par ailleurs, la Commission d'accessibilité s'est elle aussi prononcée devant la DAEC, dans le cadre de la procédure de recours, en faveur d'une hauteur de bordure de 22 cm.

Non réalisation douteuse du standard

Le SPC, les TPF et la DAEC ont notamment argué contre la réalisation du standard national que celui-ci conduirait à une coexistence non souhaitée et prétendument problématique de différentes hauteurs de bordure dans le canton, à de prétendus risques de dommages à la carrosserie et aux pneus du bus pouvant se produire lors de la manœuvre d'approche de la bordure d'accostage, ainsi qu'à des problèmes d'ouverture des portes (consid. 8.2).

Compte tenu de l'actuel état du dossier, le Tribunal cantonal n'a pas considéré ces objections comme plausibles. Selon lui, il n'apparaît pas clairement pourquoi une coexistence de différentes hauteurs de bordures, telles que manifestement prévues dans de nombreux cantons, ne serait pas

praticable pour des raisons d'ordre technique dans le seul canton de Fribourg. Il ne s'est de toute manière pas imposé de solution uniforme dans le canton de Fribourg, vu qu'à l'époque seuls environ 50 des quelque 1450 arrêts de bus présentaient une hauteur de bordure de 16 cm, a-t-il ajouté (consid. 8.5).

Les réserves invoquées quant aux risques de dommages à la carrosserie et aux pneus dus à la hauteur des bordures d'accostage ont semblé trop peu nuancées au Tribunal cantonal. Il estime que ces risques dépendent de la configuration concrète des lieux, en précisant que l'arrêt de bus «Briegli» dispose des deux côtés d'une route d'arrivée et de départ quasiment droite pour laquelle une hauteur de bordure de 22 cm ne devrait, à tout le moins en théorie, pas présenter de problème. Il ajoute que pour éliminer le risque de dommages, il est en plus possible à tout moment d'envisager une solution mixte ou un déplacement de l'arrêt. C'est pourquoi des bordures d'accostage hautes ne risquent pas de causer des dommages et donc de compromettre la sécurité dans le principe, mais seulement en cas de planification et de mise en œuvre inappropriées (consid. 8.4). Quant aux prétendus problèmes concernant l'ouverture des portes, le Tribunal cantonal estime qu'il n'apparaît pas pourquoi Fribourg serait le seul canton à exclure la faisabilité technique (consid. 8.6).

En résumé, le Tribunal cantonal formule de sérieux doutes quant à savoir si, en cas de constat d'une inégalité au sens de la LHand, il existerait des raisons valables de ne pas réaliser une hauteur de bordure de 22 cm (consid. 8.8).

Un signal fort pour l'égalité des personnes handicapées

Inclusion Handicap se félicite que le Tribunal cantonal mette l'accent sur l'autonomie

des personnes handicapées dans les transports publics. En constatant que l'autonomie relève implicitement aussi de la Constitution fédérale et de la LHand et en ordonnant un examen quant à l'existence d'une inégalité même lorsque les directives techniques au niveau de l'ordonnance ainsi que les normes applicables sont respectées, le Tribunal cantonal envoie un signal fort pour l'égalité des personnes handicapées dans toute la Suisse.

Il s'agit là d'un des principaux arguments qu'Inclusion Handicap fait valoir dans la procédure concernant les nouveaux trains duplex des CFF, procédure qui est en cours devant le Tribunal fédéral: une pente de 15% à l'intérieur des trains est en principe autorisée selon la norme STI PMR 2014 (annexe chiffre 4.2.2.8); or il se trouve qu'en raison de cette inclinaison, les personnes en fauteuil roulant ne peuvent pas embarquer dans le train et en débarquer de façon autonome. Pour comparaison: la pente à l'intérieur des bus se situait dans le présent cas (selon l'inclinaison latérale de la route) entre 5.5 et 13%.

Il est en outre particulièrement réjouissant que le Tribunal cantonal attribue aujourd'hui moins d'importance aux considérations d'ordre économique qu'à l'intérêt qui consiste à éliminer une inégalité, vu qu'il ne reste plus que trois ans jusqu'à l'ex-

piration du délai imparti de 20 ans pour procéder aux adaptations. Selon l'art. 22 al. 1 LHand, l'infrastructure et les véhicules des transports publics doivent être rendus accessibles d'ici fin 2023 (consid. 5.2 et 8.7).

Changement de pratique dans le canton de Fribourg

Entretemps, soit le 3 décembre 2020, la DAEC a annoncé un changement de pratique dans le canton de Fribourg. S'agissant d'arrêts de bus, une hauteur de bordure de 22 cm sera désormais en principe imposée, comme c'est le cas dans la plupart des autres cantons. Les 40 arrêts de bus déjà approuvés présentant une hauteur de bordure de 16 cm seront examinés pour déterminer dans quelle mesure ils devront être adaptés. Quant aux arrêts de bus en projet mais pas encore approuvés par la DAEC, ils seront également réexaminés. La DAEC motive toutefois ce changement de pratique par le fait que les véhicules récemment acquis par les TPF disposent d'une technologie de dernière génération qui ne permet plus, sur des quais de 16 cm, un «Kneeling» suffisant des bus.

Du point de vue d'Inclusion Handicap, ce changement de pratique est toutefois aussi une conséquence de l'arrêt du Tribunal fédéral. Ce cas montre quelles avancées peuvent être obtenues grâce à l'utilisation ciblée du droit de recours des associations.

Impressum

Auteure:

Nuria Frei, avocate, collaboratrice juridique Département Égalité

Éditrice:

Inclusion Handicap | Mühlemattstrasse 14a | 3007 Berne

Tél.: 031 370 08 30 | info@inclusion-handicap.ch | www.inclusion-handicap.ch

Toutes les éditions de «Droit et handicap»:

[Archives chronologiques](#) | [Recherche par mots-clés](#)