

# Bordures d'accostage à 22 cm

## > Interprétations juridiques: arrêts de tribunaux exemplaires

La loi sur l'égalité pour les handicapés LHand exige un accès à niveau dans le bus. Dans beaucoup de cantons, il y a des discussions quant à savoir si une bordure d'accostage de 22 cm est obligatoire. Deux décisions exemplaires et porteuses d'avenir pour toute la Suisse confirment cette exigence. Des extraits de ces deux arrêts, ainsi qu'une prise de position du canton de Lucerne, sont présentés ci-dessous.

### 1. Ligne «olympique» Lausanne, Arrêt du 15 janvier 2018, Tribunal cantonal, Cour du droit administratif et public (AC.2016.0321)

En 2016, la ville de Lausanne a projeté une nouvelle ligne de bus au bord du lac, la ligne 24 dite olympique, qui dessert la Tour Haldimand (côté Pully) jusqu'à la Bourdonnette (côté Université Dorigny). Cette ligne compte seize arrêts dont sept nouveaux. Aucun des nouveaux arrêts n'est conçu selon la norme VSS 640 075 «Espaces de circulation sans obstacles»: les bordures n'ont qu'une hauteur de 16 cm. Dans la notice technique des transports lausannois TI fournie pour l'enquête, il est question d'amélioration pour les cyclistes, d'incidences sur l'arborisation et sur le stationnement, il n'est par contre rien dit sur les mesures prises pour assurer l'accessibilité des arrêts aux personnes en situation de handicap.

En mai 2016, l'AVACAH a formé opposition contre ce projet, en son nom et au nom de la Fondation (Centre suisse pour une architecture sans obstacles). A l'appui de cette opposition, l'AVACAH a exposé que les arrêts de bus projetés devaient respecter la norme VSS 640 075, notamment concernant la largeur des quais et leur hauteur, ceci afin d'en garantir l'usage aux personnes handicapées. Cette opposition a été rejetée par les autorités compétentes, qui a octroyé un permis de construire pour cette nouvelle ligne.

La Ville de Lausanne justifie son projet en avançant le principe de proportionnalité et a fait part de divers enjeux en présence pour justifier cet état de fait : la sécurité routière, les droits de propriété, une contre-expertise faite par la commission de préservation des monuments et paysages urbains, des arbres à protéger, etc. La Ville a avancé tous les arguments possibles contre les intérêts de l'égalité.

**L'AVACAH et la fondation ont alors déposé un recours** en juillet 2017:

*“Les prescriptions de la norme VSS 640 075 sont claires et précises, et elles représentent les connaissances techniques les plus récentes. Il est dès lors primordial de faire appliquer cette norme au cas d'espèce qui, non seulement se prête particulièrement bien à la construction de quais de 22 cm, mais également permettrait de commencer à mettre en conformité le réseau lausannois de transports en commun, mise en conformité qui doit être achevée d'ici à la fin de l'année 2023 (art. 22 LHand, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004). Il serait d'ailleurs absurde de construire une nouvelle ligne en 2016, pour devoir la réadapter de manière conforme en 2023. Le surcoût qui devrait être assumé alors serait très certainement beaucoup supérieur à la dépense supplémentaire qu'il y a lieu d'engager aujourd'hui.”*

Il est intéressant de noter que la Cour du droit administratif et public **n'a pas approfondi la question d'intérêts divergents mais est restée favorable à l'évaluation des différents arrêts à un niveau plus élevé.** La Cour déclare dans sa décision que, dans le cas d'exigences divergentes, **les intérêts des personnes en situation de handicap doivent être pris en compte de manière prioritaire.**

Quelques extraits:

- > *“Il apparaît que l'intimée (Municipalité de Lausanne) a traité la problématique des personnes handicapées comme un élément à prendre en compte parmi d'autres, sans aucune obligation à trouver des solutions pour ces personnes, voire qu'elle a considéré qu'elle était libre de donner plus de poids à d'autres intérêts qu'à ceux protégés par la LHand. **Cette loi est toutefois contraignante** et il ne peut être renoncé à des mesures en faveur des personnes handicapées que pour des raisons de proportionnalité selon l'art. 11 LHand. L'intimée ne dispose en particulier pas du même large pouvoir d'appréciation que lorsqu'il s'agit de se prononcer sur l'esthétique ou l'intégration d'un projet de construction dans son environnement. En vertu de la LHand, l'intimée doit, dans un premier temps, prévoir les adaptations nécessaires pour les handicapés et ne peut y renoncer que s'il s'avère que le principe de proportionnalité s'y oppose. **Il s'agit donc d'une autre approche, l'adaptation aux handicapés étant la régie pour les nouvelles installations et le renoncement à une telle adaptation l'exception.**” (p. 22)*
- > *“A la suite de l'inspection locale, la Cour de céans a l'impression que **s'il fallait admettre que le tracé de la ligne litigieuse ne permet pas d'adaptation aux personnes handicapées pour les raisons indiquées par l'intimée (...), alors aucune adaptation - ou quasiment aucune - ne pourrait être entreprise sur tout le territoire de la Commune.**” (p. 23)*
- > *“... l'intimée n'a pas suffisamment pondéré, voire pris en compte les intérêts des personnes handicapées et surtout les obligations qui découlent de la LHand et de ses ordonnances d'application. On relève en particulier qu'elle n'a pas non plus suffisamment étudié des solutions de déplacement d'arrêts de bus, tel que le suggère le ch. 15.3 al. 2 des normes VSS.” (p. 25)*
- > *“Les considérants qui précèdent mènent à l'admission du recours et à **l'annulation de la décision attaquée, conformément aux conclusions subsidiaires des recourantes. Il appartiendra à l'autorité intimée, si elle n'entend pas renoncer à la nouvelle ligne en question, de rendre une nouvelle décision en prenant dûment en compte la LHand et ses règlements d'application.**” (p. 26)*

Toutefois, la **mise en œuvre de l'accès sans obstacle** ne consiste pas à mettre en balance des exigences de valeur égale, mais plutôt à **appliquer une loi fédérale qui est de niveau supérieur, donc obligatoire.** Cet arrêt conduit donc à une pratique nouvelle: dans la norme VSS 640 303 «Guide pour la conception des routes principales à l'intérieur des localités» il est spécifié notamment au chiffre 1.4 :

*“Les normes reflètent l'état des connaissances et de la technologie au moment de leur adoption. Les normes existantes sont parfois anciennes et leur contenu est en partie obsolète. Les normes fournissent des recommandations pour la détermination et la conception pour certains éléments de conception, mais ne sont généralement pas des lois ou des ordonnances. Les normes se réfèrent le plus souvent à des situations idéales. Lorsque l'espace est limité, comme c'est souvent le cas pour la conception des routes principales dans les zones urbaines, il est souvent nécessaire d'évaluer les intérêts et leur application en fonction de la situation. La question de savoir s'il est possible de s'écarter des normes et de quelle manière, doit être mise en balance avec d'autres éléments. De nouvelles solutions et innovations ne peuvent souvent être créées qu'en contournant les normes existantes. Leurs effets doivent être analysés et contrôlés dans des études «avant-après»“.*

Grâce à cet arrêt du Tribunal administratif, **il a été clairement défini, qu'entre différentes options à disposition, la meilleure solution possible pour les personnes en situation de handicap doit toujours être mise en œuvre.** Six mois plus tard, suite à un changement à la municipalité, un nouveau projet a été soumis à l'AVACAH et au Centre suisse, qui permettait aux personnes en situation de handicap d'accéder au bus en toute autonomie, notamment grâce aux déplacements de quelques arrêts.

## 2. Arrêt de bus à Root (LU)

### Jugement rendu par le Tribunal cantonal de Lucerne (5 juin 2018; 7H 17 295)

Le nouvel arrêt de bus à Root n'a pas été prévu avec une bordure d'accostage d'une hauteur de 22 cm sur toute la longueur de l'arrêt. **En 2016, ce projet a fait l'objet d'une opposition de la part de HBLU et du Centre suisse.**

#### Extraits de l'arrêt:

5.2 Le Conseil fédéral a édicté deux ordonnances sur la LHand; d'une part, l'ordonnance sur le LHand sur l'égalité pour les personnes handicapées (Ordonnance sur l'égalité pour les handicapés (OHand) ; RS 151. 31 ); d'autre part, **l'ordonnance sur la conception des transports publics pour les personnes handicapées** (OETHand; RS 151. 34). Il ressort de cette dernière que **les installations, les véhicules et les services de transport public incluent également la conception de l'entrée et de la sortie d'un véhicule** (art. 2, al. 3, let. c et h, let. 3, let. bst. c et h OTHand). Une exigence fonctionnelle est que les personnes handicapées qui sont capables **d'utiliser l'espace public de manière autonome doivent également pouvoir utiliser les services de transport public de manière autonome et aussi spontanée que possible** (cf. art. 3 para. 1 OTHand). Les installations de transport public et les véhicules utilisés par les passagers doivent être sûrs pour que les personnes handicapées puissent les trouver, les atteindre et les utiliser en toute sécurité (Art. 4 para. 1 OTHand; voir arrêt BVGer A 5603/2011 du 10. 12. 2012 E. 5. 2 dans son ensemble).

5.3 ... Les articles 10 et suivants prévoient des **exigences particulières pour le transport par bus et trolley-bus, notamment en ce qui concerne l'accès aux arrêts** (art. 10 OETHand), **à l'entrée des fauteuils roulants** (art. 11 OETHand) et au **marquage au sol** (art. 12 OETHand). Selon l'art. 13 OETHand, l'embarquement et le débarquement dans le trafic des bus et trolleybus doivent être assurés "pour les personnes en fauteuil roulant ou avec un déambulateur, avec une différence de niveau et une largeur de fente entre la plate-forme et la zone d'embarquement de l'habitacle conformément au numéro 2. 3 de l'annexe 2 du Règlement (UE) no 1300/2014" (lit. a) et "pour les personnes en fauteuil roulant au moyen d'une rampe d'accès ou d'une rampe mobile, d'un ascenseur ou d'une autre solution technique (lit. b). **A cet égard, il est incontesté entre les parties qu'une hauteur de 22 cm de la bordure d'accostage satisfait à ces exigences techniques ...**

Toutefois, ces normes n'ont pas de force juridique; analogues à la jurisprudence sur la construction et l'entretien des routes, ce sont des directives dont l'application dans des cas individuels doit respecter le principe de proportionnalité quelles que soient les circonstances réelles (arrêt BGer 1C\_30/2010 du 2 novembre 2010 E. 3. 3 avec renvoi; arrêt du Tribunal cantonal de Lucerne V 12 104N 12 105 du 10. 7. 2013 E. 6. 2 avec références, également à ce qui suit). Même si une source de droit se réfère à une norme VSS de manière dynamique, cela n'est pas soumis à une application rigide (voir aussi § 11 Abs. 2 der Strassenverordnung (StrV; SRL Nr. 756) ; arrêts du Tribunal administratif de Lucerne V 10 346 du 4. 11. 2011 E. 11f;/bb, V 10 347 du 4. 11. 2011 E. 1 Of;/ bb). Après tout, ces **normes VSS doivent être consultées en tant qu'aide à l'interprétation pour une réglementation publique ouverte** (Schefer/Hess-Klein, in: Fachhandbuch Öffentliches Baurecht (Hrsg. Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr), Zurich 2016, N 3. 576). **Ainsi, les autorités, en particulier en ce qui concerne la construction et l'entretien des routes, se voient normalement liées par le sens et le contenu des normes VSS en ce qui concerne l'égalité des droits, la sécurité juridique et l'interdiction de l'arbitraire, de sorte que tout écart dans des cas individuels nécessite une justification particulière** (en ce sens: Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. aufl. 2016, N 87; en outre: AGVE 2006 No. 95 E. 3b, 2005 n° 42 E. 3. 5. 2; Arrêt du Tribunal cantonal de Lucerne 7H 14 63 du 5. 2. 2015 E. 3. 4. 1).

5.4 Le législateur lucernois n'a pas prévu dans le droit cantonal ses propres règles en matière d'aménagement des arrêts de bus. Toutefois, **la loi cantonale contient le principe selon lequel le canton doit tenir compte d'aspects tels que l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement,**

l'environnement, etc. pour assurer les liaisons de transport et le développement, la protection de la nature, du paysage et du paysage urbain ainsi que la sécurité routière et la coordination du trafic public et privé et **les usagers de la route les plus faibles doivent être protégés par des mesures de planification, de construction et de conception** (§ 2 al. 2 let. 2 let. e StrG).

5.5 La description de la situation juridique à prendre en compte montre la **volonté du législateur de garantir aux personnes à mobilité réduite la plus grande autonomie possible et de la rendre possible, entre autres, par des mesures structurelles**. Ces personnes devraient pouvoir utiliser les transports publics de manière aussi autonome et sans aide extérieure que possible. **S'ils restent dépendants de l'assistance, il s'agit d'une discrimination au sens de l'art. 2, al. 3, LBehiG**, si leur autonomie en est affectée avec une certaine intensité, voire stigmatisée (Schefer/Hess-Klein, précité, N 3. 568). **Il vise, dans la mesure du possible, avec un effort et des frais raisonnables, à concevoir les bâtiments ou les installations de manière à ce que les personnes à mobilité réduite puissent utiliser les transports publics de manière indépendante, autonome et spontanée** (voir arrêt BVGer A-5603/2011 du 10.12.2012 E. 5. 3 en référence aux arrêts BVGer A-1130/2011 du 5. 3. 2012 E 9-10 et A-7569/2007 du 19.11.2008 E 9).

6.5.2 ...

**La solution de coussin permet d'embarquer et de débarquer de l'autobus de façon autonome, donc une participation spontanée et indépendante aux transports publics... par les deux premières portes du bus...** Il ne faut pas oublier, cependant, que la première porte (vers le chauffeur) n'est pas accessible à toutes les personnes à mobilité réduite (inutilisables par les personnes en fauteuil roulant). Ces dernières peuvent cependant utiliser la deuxième porte sans restriction, où un espace leur est réservé... L'exigence selon l'Art. 4 al. 1 (OETHand) est ainsi remplie.

**Une telle solution de coussin n'est donc pas en soi contraire aux exigences du BehiG. Elle n'est admissible que si la mise en place d'une bordure d'accostage de 22 cm sur toute la longueur de 27 m est considérée comme disproportionnée au vu des circonstances concrètes du cas d'espèce.** La LHand autorise également une telle approche au cas par cas pour tenir compte du principe de proportionnalité.

6.6 **Dans ce contexte, trois aspects de la proportionnalité doivent généralement être remplis de manière cumulative, en tenant compte des principes de la LHand: l'adéquation, la nécessité et enfin la proportionnalité de l'intervention en fonction du but et de l'effet à atteindre** (voir BGE 1341140 E.6. 2, 133. 177 E. 4. 1; également suisse, dans: Die Schweizerische Bundesverfassung - St. Galler Komm. [Ed. Ehrenzeller/Schindler/SchweizerNallender], 3. ed. 2014, art. 36 BV N 37). La loi est appropriée si elle est capable de sauvegarder réellement l'intérêt public. **S'il existe plusieurs mesures appropriées permettant d'atteindre l'objectif poursuivi, il convient de choisir la moins aggravante.** Enfin, l'objectif de l'intervention doit faire la preuve de l'effet de l'intervention dans le cas concret (Schweizer a.a.O., art. 36 BV N 38-40).

6.6.2 La **solution de coussin** doit être considérée comme adéquate et nécessaire dans la mesure où elle donne aux personnes à mobilité réduite, au moins pour les deux premières portes de bus, la **possibilité d'utiliser le système de transport public de manière autonome et spontanée en respectant leurs droits...**

6.6.3 ...

L'aspect économique d'éviter des coûts supplémentaires, même si la solution envisagée garantit un accès aux transports publics limité dans l'espace à la partie avant de l'autobus, est ici d'une importance considérable (E. 6.5.1). Néanmoins, **il convient de noter que la simple référence aux intérêts financiers ne doit pas compromettre la réalisation de l'objectif de la LHand. Il n'est donc pas acceptable de toujours préférer la solution du coussin (moins chère) à l'extension complète (coûteuse)**. Les circonstances particulières de chaque cas individuel doivent être prises en compte.

### 3. Réponses aux questions Michael Lederberger, conseiller d'état, sur les arrêts de bus sans obstacles dans le canton de Lucerne (Kantonsrat Luzern, Nr. A 526, septembre 2018)

Le nouveau terminal de bus à Ebikon (fin 2019) a fait l'objet d'opposition dont une du Service constructions sans obstacles Lucerne (HBLU): et du Centre suisse architecture sans obstacles: ce terminal ne respectait pas les exigences d'accessibilité aux transports publics pour les personnes en situation de handicap.

**Question 2:** *comment le canton envisage-t-il que la situation de Ebikon ne se reproduise pas avec les nouvelles et futures constructions (Wolhusen, Horw, Root et Sursee)?*

...

Indépendamment de la responsabilité pour les infrastructures des transports publics, la **loi fédérale sur l'égalité pour les personnes handicapées LHand doit être respectée** lors de leur planification. **Trois ordonnances** traitent aussi du thème :

- > Ordonnance sur l'égalité pour les handicapés (Ohand ; en allemand BehiV)
- > Ordonnance sur les aménagements visant à assurer l'accès des personnes handicapées aux transports publics (OTHand ; en allemand VböV)
- > Ordonnance concernant les exigences techniques sur les aménagements visant à assurer l'accès des personnes handicapées aux transports publics (OETHand ; en allemand VaböV)

En fonction des projets, les **recommandations du Centre Architecture sans obstacles** sont également consultées ([https://architecturesansobstacles.ch/espace\\_public/arrets-de-transports-publics/](https://architecturesansobstacles.ch/espace_public/arrets-de-transports-publics/)). En complément des exigences de la OETHand et les dispositions d'exécution de l'OCF (DE-OCF), ces recommandations fixent des principes et des spécifications pour la conception des arrêts de bus et de tramway (par rapport à l'inclinaison des rampes, les surfaces de manœuvre, la hauteur, la position horizontale et la mise en œuvre de la bordure d'accostage ainsi que le marquage et les informations).

...

**L'accès autonome pour les personnes à mobilité réduite est le mieux assuré lorsqu'aucune solution technique n'est requise.** L'entrée à niveau est la forme la plus optimale et la plus efficace, mais du point de vue de la proportionnalité et des conditions locales, ce n'est pas toujours possible. **Dans chaque cas, la meilleure solution est alors recherchée pour le projet concret.** Le Service des transports et des infrastructures (vif) utilise à cet effet une procédure de planification des projets par ordre de priorité:

1. Bordure d'accostage de 22 cm continue de 22 cm sur toute la longueur de l'arrêt, si ce n'est pas possible ou ne répond pas au principe de la proportionnalité
2. Déplacement de l'arrêt à un endroit plus adapté, si ce n'est pas possible ou ne répond pas au principe de la proportionnalité
3. Bordure d'accostage de 22 cm raccourcie, le reste à 16 cm, si ce n'est pas possible ou ne répond pas au principe de la proportionnalité
4. Bordure d'accostage de 22 cm vers la deuxième porte du bus (coussin), le reste à 16 cm, si ce n'est pas possible ou ne répond pas au principe de la proportionnalité
5. Bordure continue à 16 cm et une surface de manœuvre de 2.90 m de largeur ou
6. Pas de mesure si les adaptations constructives impliquent des coûts disproportionnés (en particulier si l'arrêt est trop peu fréquenté).

**Question 4:** *Est-ce que le canton a une stratégie pour toutes les bordures des arrêts de bus conformes à la LHand d'ici à 2023?*

...

Dans l'état actuel de nos connaissances, nous supposons qu'il ne sera probablement pas possible d'équiper pour les personnes handicapées l'ensemble du système de transport public à temps.

...

Le long des routes cantonales, des priorités ont été établies. Le service suppose que tous les arrêts de première priorité seront mis en conformité d'ici 2023 et une partie de ceux d'importance moyenne.