

Paris, le 16 octobre 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-245

Le Défenseur des droits

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu le code pénal ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le code de la construction et de l'habitation ;

Vu le code de la sécurité intérieure, notamment le code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale ;

Vu la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées ;

Vu la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Vu la loi n° 2015-988 du 5 août 2015 ratifiant l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public ;

Vu la Charte de l'accueil du public et de l'assistance aux victimes ;

Saisi par Mme X. de deux refus de plainte qui lui ont été opposés concernant des débits bancaires litigieux et un graffiti injurieux sur sa porte de domicile, et des conditions d'accueil et d'entretien qui lui ont été réservées au commissariat de police de la ville de Y. dans le département de Z. lors de ses venues, en juin et en juillet 2017, compte tenu de sa déficience auditive,

Recommande au ministre de l'Intérieur de :

- rappeler à MM. A., B. et C. et à l'ensemble des fonctionnaires de police composant l'unité des plaintes du commissariat de Y. les dispositions des articles 15-3 du code de procédure pénale, 5 de la Charte de l'accueil du public et de l'assistance aux victimes et R.434-14 et R.434-20 du code de la sécurité intérieure, et les modalités selon lesquelles il peut être fait droit à l'enregistrement d'une plainte, y compris en cas de faible préjudice ;
- rappeler à l'ensemble des fonctionnaires de police en charge de l'accueil du public et de l'enregistrement des plaintes au sein du commissariat de police de Y., l'obligation d'attention due aux victimes prévue par l'article R.434-20 du code de la sécurité intérieure qui commence dès l'accueil des plaignants et qui tient nécessairement compte des besoins des plaignants en situation de handicap ;
- veiller au respect de l'obligation de formation des personnels dédiés à l'accueil du public en situation de handicap prévue par l'ordonnance du 26 septembre 2014 ratifiée par la loi n°2015-988 du 5 août 2015 ;
- mettre en place, au niveau national, un module de sensibilisation à la discrimination fondée sur le handicap, notamment en ce qui concerne l'accompagnement des victimes, dès la formation initiale des élèves gardiens de la paix, officiers de police et commissaires de police, de même que pour les élèves militaires de la gendarmerie ;
- mettre en place, dans chaque direction départementale de sécurité publique et dans chaque groupement de gendarmerie départementale, un référent handicap en charge de répondre aux interrogations des agents liées à l'accompagnement des victimes, des témoins et des mis en cause en situation de handicap ;
- rappeler à l'ensemble des commissariats et brigades de gendarmerie, l'obligation de mettre en place, au cas par cas, en fonction des besoins, des aménagements raisonnables afin de permettre aux personnes handicapées d'accéder aux services ouverts au public et que le refus de mettre en place de tels aménagements est constitutif d'une discrimination ;
- veiller à la mise en conformité de l'ensemble des commissariats de police, dont celui de Y., et des brigades de gendarmerie aux obligations en matière d'accessibilité applicables aux établissements recevant du public conformément aux articles 111-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation ;
- veiller, dans chaque commissariat de police et brigade de gendarmerie, au respect de l'obligation de mettre à la disposition du public le registre public d'accessibilité prévu par l'arrêté du 19 avril 2017.

Recommande au secrétaire d'Etat en charge de la Fonction publique et à la secrétaire d'Etat chargée des personnes handicapées de :

- publier le décret d'application prévu par l'article 78 alinéa 1^{er} de la loi du 11 février 2005 relatif au droit, pour les personnes déficientes auditives, à une traduction écrite simultanée ou visuelle de toute information orale ou sonore.

Conformément à l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, le Défenseur des droits adresse cette décision au ministre de l'Intérieur, qui dispose d'un délai de deux mois pour faire connaître les suites qu'il donnera à ces recommandations.

Il adresse également cette décision, pour information, à la secrétaire d'Etat en charge des Personnes Handicapées, au secrétaire d'Etat en charge de la Fonction Publique, à la secrétaire d'Etat en charge de la Lutte contre les Discriminations et au procureur de la République dans le département de Z.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

> FAITS

Le Défenseur des droits a été saisi des conditions d'accueil réservées à trois reprises à Mme X. par des fonctionnaires de police du commissariat de la ville de Y. dans le département de Z., en juin et en juillet 2017, et des refus de plainte qui lui ont été opposés.

En raison de sa déficience auditive, Mme X. bénéficie d'une carte d'invalidité. Grâce à ses appareils auditifs et à la lecture labiale, elle est en capacité de dialoguer avec les personnes auxquelles elle s'adresse, à la condition que celles-ci lui parlent de face.

Dans un premier temps, Mme X. s'est rendue au commissariat de Y. au début du mois de juin 2017 sur les recommandations de sa banque, afin de déposer plainte du chef « d'escroquerie » après avoir constaté la présence de plusieurs débits inexplicables de 40 euros sur ses relevés bancaires.

Lors de sa venue, après avoir attendu plus d'une heure dans la salle d'attente, et constatant qu'une seule personne sur les quatre la précédant avait été reçue, Mme X. a demandé à l'agent d'accueil de bénéficier d'un accès prioritaire au bureau des plaintes en raison de son handicap, présentant sa carte d'invalidité. Il lui aurait répondu « qu'il n'y a pas de priorité ».

Après trois heures d'attente supplémentaires, elle a été reçue par le gardien de la paix (GPX) M. A.

Ce fonctionnaire de police, qui appartient à une unité spécifiquement dédiée aux plaintes, lui a expliqué qu'elle s'est abonnée à un service sur internet et que, dans cette mesure, il ne s'agissait pas d'une escroquerie par une entreprise imaginaire, mais d'une relation commerciale avec un opérateur légal à laquelle elle pouvait mettre fin en le contactant.

Aucune plainte n'a été enregistrée concernant ces faits.

Mme X. précise que durant cet entretien, elle parvenait difficilement à comprendre le fonctionnaire de police lorsqu'il regardait son ordinateur et prenait des notes tout en parlant, alors qu'elle lui avait demandé en début d'entretien de lui parler de face et posément.

Dans un second temps, constatant la présence d'un graffiti « CONNE » inscrit au marqueur sur la porte de son domicile le 27 juin 2017, Mme X. s'est à nouveau rendue au commissariat de Y. sur les recommandations de son bailleur, pour déposer plainte du chef de « dégradation de biens appartenant à autrui ».

Après avoir attendu près d'une heure, l'agent d'accueil lui a fixé un rendez-vous le 6 juillet suivant à 16h00, tout en lui répondant, selon la réclamante, qu'elle pouvait effacer l'inscription dès lors qu'elle avait pris des photographies du graffiti.

Se présentant au commissariat de police le 6 juillet 2017 à 16H00, la réclamante a précisé à l'agent d'accueil que le policier devait venir la chercher dès lors qu'elle n'était pas en mesure d'entendre l'appel de son nom. Au bout de cinquante minutes, en observant les réactions des autres personnes présentes dans la salle d'attente, qui tournaient la tête et la dévisageaient, elle a compris qu'un policier l'avait appelée depuis une autre pièce pour la recevoir.

Reçue à nouveau par le GPX A., Mme X. lui a montré un cliché de la porte d'entrée de son domicile sur laquelle figurait l'inscription litigieuse, qu'elle avait effacée suivant les conseils du policier. Le GPX A. lui a indiqué que l'inscription ayant pu être facilement nettoyée, il ne pouvait recevoir sa plainte pour dégradation.

Une main courante a été enregistrée concernant ces faits.

Faisant suite aux demandes du Défenseur des droits, le gardien de la paix, M. A., qui a reçu la réclamante, le commandant de police, M. B., responsable du groupe des plaintes et le commissaire divisionnaire de police, M. C., ont rédigé des rapports explicatifs sur les faits, le directeur départemental de la sécurité publique du département Z. précisant les dispositifs mis en place afin de prendre en compte le handicap d'un plaignant.

1. Sur les refus d'enregistrer les plaintes de Mme X.

Selon l'article 15-3 du code de procédure pénale, « *la police judiciaire est tenue de recevoir les plaintes déposées par les victimes d'infractions à la loi pénale et de les transmettre, le cas échéant, au service ou à l'unité de police judiciaire territorialement compétent* »¹.

De même, selon l'article 5 de la Charte de l'accueil du public et de l'assistance aux victimes, « *les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale sont tenus de recevoir les plaintes déposées par les victimes d'infractions pénales, quel que soit le lieu de commission* ».

L'article R. 434-14 commenté du code de la sécurité intérieure souligne que « *Le policier ou le gendarme est au service de la population (...)* », impliquant de recevoir tout plaignant avec attention en prenant le temps de dispenser les conseils utiles même lorsqu'une personne souhaite déposer plainte alors que les éléments constitutifs d'une infraction ne seraient pas réunis.

L'article R.434-20 commenté du même code ajoute que « *sans se départir de son impartialité, le policier ou le gendarme accorde une attention particulière aux victimes et veille à la qualité de leur prise en charge tout au long de la procédure les concernant. Il garantit la confidentialité de leurs propos et déclarations* » exigeant de prendre les plaintes ou d'orienter les victimes vers les structures idoines.

Le procureur de la République est ensuite destinataire des plaintes et des dénonciations et apprécie la suite à leur donner conformément à l'article 40 du code de procédure pénale.

Le Défenseur des droits s'est prononcé à plusieurs reprises sur l'obligation de recevoir les plaintes, et notamment dans sa décision MDS-2013-041 du 26 mars 2013 selon laquelle « *un fonctionnaire de police ou un militaire de la gendarmerie ne peut refuser d'enregistrer une plainte sauf dans les cas où l'absence d'infraction est incontestable, sans nécessité de vérification ultérieure. En revanche, lorsque les faits portés à la connaissance des services habilités à recevoir les plaintes nécessitent une analyse juridique ou matérielle plus poussée pour déterminer si les éléments constitutifs d'une infraction pénale sont réunis, le fonctionnaire de police ou le militaire de la gendarmerie doit prendre la plainte et la transmettre au parquet en vue de la qualification des faits* »².

En application de l'ensemble de ces textes et décisions, la première obligation du policier ou du gendarme est donc d'informer, orienter et accompagner les victimes et, à ce titre, d'enregistrer leurs plaintes ouvrant droit à l'ouverture d'une enquête dans l'hypothèse où les faits dénoncés sont susceptibles de caractériser une infraction pénale.

Il appartient aux agents recevant les plaignants de rechercher la ou les qualifications pénales des faits rapportés qu'il serait possible de retenir, une telle appréciation devant par ailleurs s'abstenir de conditionner le dépôt initial de plainte à tout élément de preuve et s'abstenir de toute interprétation sur les faits et sur les suites à donner aux plaintes.

¹ Postérieurement aux faits, l'article 15-3-1 nouveau du code de procédure pénale a introduit le dispositif de la plainte par voie électronique qui ne dispense pas l'agent de recevoir le plaignant en audition en cas de nécessité.

² Cf. Voir également Décision MDS-2016-040 du 17 février 2016 ; Décision MDS 2016-166 du 19 juillet 2016 ; Décision MDS n° 2016-303 du 1^{er} décembre 2016.

En l'espèce, Mme X. a souhaité déposer une plainte pour des faits d'escroquerie après avoir constaté des débits sur sa carte bancaire qu'elle ne s'expliquait pas, sur les recommandations de sa banque et afin de pouvoir bloquer les prélèvements.

L'article 313-1 du code pénal dispose que « *l'escroquerie est le fait, soit par l'usage d'un faux nom ou d'une fausse qualité, soit par l'abus d'une qualité vraie, soit par l'emploi de manœuvres frauduleuses, de tromper une personne physique ou morale et de la déterminer ainsi, à son préjudice ou au préjudice d'un tiers, à remettre des fonds, des valeurs ou un bien quelconque, à fournir un service ou à consentir un acte opérant obligation ou décharge* ».

Le GPX A. a expliqué à Mme X. qu'elle était abonnée à un service de fourniture internet, lequel avait procédé à des prélèvements correspondant à un service souscrit par défaut dans le cadre de son contrat avec son opérateur Internet. Il a alors considéré que l'infraction d'escroquerie n'était pas caractérisée.

Cependant, la réclamante dénonçait deux prélèvements bancaires auxquels elle n'avait pas consenti et qu'elle contestait. Dans la mesure où ces prélèvements sont litigieux, quel que soit leur montant, la qualification pénale d'escroquerie pouvait être discutée. Il appartenait donc au GPX A. d'enregistrer cette plainte et de la transmettre à l'autorité judiciaire seule compétente pour décider de la qualification des faits.

Par ailleurs, Mme X. a souhaité déposer plainte pour des faits de dégradation après avoir constaté le tag « CONNE » écrit au feutre sur la porte de son domicile, sur les recommandations cette fois-ci de son bailleur.

L'article R.635-1 du code pénal dispose que « *la destruction, la dégradation ou la détérioration volontaires d'un bien appartenant à autrui dont il n'est résulté qu'un dommage léger est punie de l'amende prévue pour les contraventions de la 5e classe* ». Aux termes de l'article 29, alinéa 2, de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, une telle inscription de nature outrageante pourrait également caractériser une injure.

Selon le rapport du GPX A., dans la mesure où l'inscription a été facilement effacée et n'avait pas été faite à la peinture ou par gravure, aucune altération matérielle de la porte ne pouvait être relevée et ne pouvait donner lieu à une plainte, aucun suspect n'étant identifiable.

Or, le graffiti sur la porte de Mme X., avec ou sans altération durable, demeurerait susceptible de renvoyer à une infraction pénale telle que la dégradation et l'injure précitées.

Le chef de l'unité des plaintes et le commissaire de police justifient pour leur part le bien-fondé des refus de plainte en l'absence d'infraction constituée et par la volonté d'alléger la charge de travail de la brigade par des procédures infondées.

En réponse à la note récapitulative adressée par le Défenseur des droits, la commissaire de police Mme D. commandant actuellement le commissariat a pour sa part souligné l'existence d'alternatives au dépôt de plainte comme le signalement de l'utilisation frauduleuse de données bancaires via la plateforme Perceval ou encore la pré-plainte en ligne pour les atteintes aux biens, sans avoir pu vérifier si Mme X. avait pu en être avisée.

Ces explications n'exonèrent pas de l'obligation de recevoir également les plaintes à l'issue de telles démarches, dès lors qu'une ou plusieurs qualifications pénales des faits demeuraient envisageables, sans que l'appréciation du gardien de la paix sur la qualification, le préjudice et les suites ne puisse se substituer à l'appréciation et à la décision de l'autorité judiciaire.

Elles pourraient en outre aboutir à dissuader le public de venir déposer plainte et à le priver de conseils pouvant lui être utiles, altérant *in fine* sa confiance envers la police.

Le Défenseur des droits constate ainsi que si le GPX A. s'est montré diligent en prenant le temps d'expliquer son analyse des faits à la réclamante et en lui conseillant de se rapprocher de son opérateur téléphonique, il n'a pas pleinement accompli son devoir d'orientation et d'accompagnement des victimes pour avoir refusé, à l'issue des deux entretiens, d'enregistrer les plaintes s'agissant de faits susceptibles de caractériser des infractions pénales, en méconnaissance des dispositions précitées.

- Le Défenseur des droits recommande dès lors au ministre de l'Intérieur de rappeler :
 - à MM. A., B. et C. et à l'ensemble des fonctionnaires de police composant l'unité des plaintes du commissariat de Y. les dispositions des articles 15-3 du code de procédure pénale, 5 de la Charte de l'accueil du public et de l'assistance aux victimes et R.434-14 et R.434-20 du code de la sécurité intérieure, et les modalités selon lesquelles il peut être fait droit à l'enregistrement d'une plainte y compris en cas de faible préjudice.

2. Sur le refus de prendre en compte la situation de handicap de Mme X.

Cadre juridique

Aux termes de l'article 1^{er} de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH) du 13 décembre 2006, ratifiée par la France en 2010, « *Par personnes handicapées on entend des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres* ».

Le handicap apparaît ainsi comme le résultat de l'interaction entre les facteurs personnels (incapacités de la personne) et les facteurs environnementaux (barrières liées à l'inaccessibilité ; barrières comportementales, etc.), dont l'effet est d'entraver la pleine participation de la personne concernée.

L'environnement est ainsi identifié comme étant, au même titre que les incapacités de la personne, responsable et coproducteur de la situation de handicap dans laquelle peut se trouver la personne handicapée.

** Sur la non-discrimination en raison du handicap dans l'accès au service public*

L'égalité et la non-discrimination constituent, en tant que principe général (article 3) et droit (article 5), la pierre angulaire de la protection garantie par la CIDPH.

Selon l'article 2 de la CIDPH, « On entend par « discrimination fondée sur le handicap » toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le handicap qui a pour objet ou pour effet de compromettre ou réduire à néant la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel, civil ou autres. La discrimination fondée sur le handicap comprend toutes les formes de discrimination, y compris le refus d'aménagement raisonnable ».

L'article 13 de la CIDPH stipule en ce sens que « *Les États Parties assurent l'accès effectif des personnes handicapées à la justice, sur la base de l'égalité avec les autres, y compris par le biais d'aménagements procéduraux et d'aménagements en fonction de l'âge, afin de faciliter leur participation effective, directe ou indirecte, notamment en tant que témoins, à toutes les procédures judiciaires, y compris au stade de l'enquête et aux autres stades préliminaires. Afin d'aider à assurer l'accès effectif des personnes handicapées à la justice, les États Parties favorisent une formation appropriée des personnels concourant à l'administration de la justice, y compris les personnels de police (...)* ».

Ainsi que le précise le Comité des droits des personnes handicapées des Nations-Unies (CRPD) dans son observation générale n° 6 sur l'égalité et la non-discrimination, l'obligation d'aménagement raisonnable est, au même titre que la non-discrimination dont elle fait partie intégrante, d'application immédiate. Elle impose « *l'obligation légale positive d'apporter un aménagement raisonnable qui consiste en une modification ou un ajustement nécessaire et approprié lorsque cela est requis dans une situation donnée pour que la personne handicapée puisse jouir de ses droits ou les exercer* ».

Le CRPD rappelle également que les obligations d'aménagement raisonnable diffèrent de celles relatives à l'accessibilité prises en faveur des personnes handicapées. Ainsi, l'aménagement raisonnable peut être utilisé comme un moyen d'assurer, dans une situation concrète, l'accès d'une personne handicapée dans l'attente de la mise en accessibilité de l'environnement ou encore comme un moyen de lui garantir la jouissance effective d'un droit en l'absence d'accessibilité.

Dans un arrêt du 23 février 2016, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a considéré que l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme relatif au principe de non-discrimination, combiné en l'espèce avec l'article 2 du Protocole n°1, devait être interprété à la lumière de l'obligation d'aménagement raisonnable définie à l'article 2 de la CIDPH³. La Cour précise ainsi que l'absence d'aménagements raisonnables permettant de corriger des inégalités factuelles constitue une discrimination aux termes de l'article 14 de la Convention.

Un tel raisonnement s'impose *mutatis mutandis* aux conditions d'accès des personnes handicapées au service public, en l'occurrence aux commissariats de police et brigades de gendarmeries, le refus de prendre des aménagements raisonnables pouvant être constitutif d'un traitement discriminatoire, inhumain et dégradant, par une application combinée des articles 14 et 3 de la CEDH.

Enfin, l'article 2 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations de la pris en son 3° dispose que « *Toute discrimination directe ou indirecte fondée sur un motif mentionné à l'article 1er [notamment l'état de santé, la perte d'autonomie, le handicap] est interdite en matière (...) d'accès aux biens et services ou de fourniture de biens et services. Ce principe ne fait pas obstacle à ce que des différences soient faites selon l'un des motifs mentionnés au premier alinéa du présent 3° lorsqu'elles sont justifiées par un but légitime et que les moyens de parvenir à ce but sont nécessaires et appropriés* ».

Bien que l'obligation d'aménagement raisonnable prévue par la CIDPH ne soit pas expressément mentionnée dans la loi du 27 mai 2008, elle découle de l'interdiction générale des discriminations inscrite dans la loi et est donc, à ce titre, d'application directe.

³ CEDH, 23 février 2016, Çam c. Turquie, req. n°51500/08, s'agissant en l'espèce du handicap visuel

Par ailleurs, l'article 4 prévoit un régime probatoire spécifique qui repose sur le principe de l'aménagement de la charge de la preuve : « *Toute personne qui s'estime victime d'une discrimination directe ou indirecte présente devant la juridiction compétente les faits qui permettent d'en présumer l'existence. Au vu de ces éléments, il appartient à la partie défenderesse de prouver que la mesure en cause est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination. (...)* ».

En vertu de ces dispositions, il pèse sur les responsables des établissements recevant du public une obligation de non-discrimination fondée sur le handicap et de mise en place, le cas échéant, des aménagements raisonnables afin d'accueillir les personnes en situation de handicap. En cas de refus, il revient aux responsables de démontrer qu'il leur était impossible d'accueillir les personnes handicapées, nonobstant la mise en place de ces aménagements.

** Sur l'accessibilité aux personnes handicapées du commissariat de police de Y.*

L'article L.111-7 du code de la construction et de l'habitation prévoit que « les dispositions architecturales, les aménagements et équipements intérieurs et extérieurs des locaux d'habitation, qu'ils soient la propriété de personnes privées ou publiques, des établissements recevant du public, des installations ouvertes au public et des lieux de travail doivent être tels que ces locaux et installations soient accessibles à tous, et notamment aux personnes handicapées, quel que soit le type de handicap, notamment physique, sensoriel, cognitif, mental ou psychique, dans les cas et selon les conditions déterminés aux articles L. 111-7-1 à L. 111-7-11. (...) »

Aux termes de l'article L.111-7-3 alinéa 1^{er} du même code, « *les établissements recevant du public situés dans un cadre bâti existant doivent être tels que toute personne handicapée puisse y accéder, y circuler et y recevoir les informations qui y sont diffusées, dans les parties ouvertes au public. L'information destinée au public doit être diffusée par des moyens adaptés aux différents handicaps* ».

Le dernier alinéa impose, quant à lui, aux établissements recevant du public (ERP) existant à la date du 31 décembre 2014 de transmettre à l'autorité administrative un document établissant la conformité de cet établissement aux exigences d'accessibilité prévues au présent article. A défaut, il est tenu de soumettre à l'autorité administrative un agenda d'accessibilité programmée.

Par ailleurs, l'arrêté du 19 avril 2017 impose aux ERP, neufs ou situés dans un cadre bâti existant, de mettre à la disposition du public, sur place ou sur internet, un registre public d'accessibilité, au plus tard le 22 octobre 2017.

Les commissariats de police et les brigades de gendarmerie étant des établissements recevant du public, ils sont tenus de répondre à ces obligations.

** Sur les conditions d'accès des personnes atteintes de déficiences auditives aux services publics*

Selon l'article 78 de la loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, « *dans leurs relations avec les services publics, qu'ils soient gérés par l'Etat, les collectivités territoriales ou un organisme les représentant, (...), les personnes déficientes auditives bénéficient, à leur demande, d'une traduction écrite simultanée ou visuelle de toute information orale ou sonore les concernant selon des modalités et un délai fixés par voie réglementaire. Le dispositif de communication adapté peut notamment prévoir la transcription écrite ou l'intervention d'un interprète en langue des signes française ou d'un codeur en langage parlé complété. Un décret prévoit également des modalités d'accès des personnes déficientes auditives aux services téléphoniques d'urgence* ».

Or, concernant l'accueil physique, aucun décret d'application prévoyant les modalités de traduction prévues par cet article n'a été publié à ce jour.

Concernant l'accueil téléphonique, l'article 105 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique impose aux services publics de recourir à une plate-forme de traduction pour rendre leur accueil téléphonique accessible, service installé en octobre 2018.

Concernant l'accès aux services téléphoniques d'urgence, le décret n°2008-346 du 14 avril 2008 relatif à la réception et à l'orientation des appels d'urgence des personnes déficientes auditives, a mis en place le numéro d'appel d'urgence dédié 114 et le centre national de relais⁴.

** Sur l'obligation de formation des personnels des ERP à l'accueil et à l'accompagnement des personnes handicapées*

L'article 12 de l'ordonnance n°2014-1090 du 26 septembre 2014 ratifiée par la loi n°2015-988 du 5 août 2015 a rendu obligatoire pour les ERP « *l'acquisition de connaissances dans les domaines de l'accueil et de l'accompagnement des personnes handicapées dans la formation des professionnels appelés à être en contact avec les usagers et les clients dans les établissements recevant du public* ».

** Sur les conditions d'accueil et de recueil de la parole lors de l'entretien de plainte*

Les conditions d'accueil et de recueil de la parole lors de l'entretien d'une personne venue déposer plainte participent nécessairement de la mission d'assistance de la victime qui incombe aux forces de l'ordre au sens de l'article R.434-20 du code de la sécurité intérieure.

En outre, aux termes des articles 3 et 4 de la Charte de l'accueil du public précitée, « *la qualité de l'accueil (...) se traduit par une prise en compte immédiate des demandes du public* » et « *les victimes d'infractions pénales bénéficient d'un accueil privilégié* ».

Il appartient ensuite aux agents, durant l'entretien, de mettre en confiance le plaignant puis de l'aider à formaliser son récit par une « attitude soutenante » et par une « mise en capacité de récit » afin de lui permettre d'exprimer un vécu parfois traumatisant, conditions essentielles pour garantir l'accès au service public de la justice aux personnes en situation de handicap, et notamment d'un handicap « invisible » comme la déficience auditive, source de fatigue et parfois de conflit en raison d'une communication délicate avec l'interlocuteur entendant⁵.

Discussion

Dans le cadre de l'instruction menée par les services du Défenseur des droits, le directeur départemental de la sécurité publique du département de Z. a communiqué l'étude d'accessibilité du commissariat de Y. du 3 mars 2005, classant l'établissement en 5^{ème} catégorie, et l'agenda d'accessibilité programmée (Ad'AP), déposé en préfecture le 25 septembre 2015 et courant jusqu'en 2024.

L'agenda prévoit, notamment, la mise en place de boucles à induction magnétique à partir de 2022. Il s'agit d'un système d'aide à l'écoute qui permet aux personnes déficientes auditives de recevoir un son directement dans leur appareil auditif sans subir les interférences des bruits environnants.

⁴ Le Centre national de relais (CNR114) joue l'interface et relaie les messages reçus par sms, fax ou visioconférence des personnes (majeures comme mineures), sourdes, malentendantes, aphasiques ou atteintes de troubles de la parole vers les autres numéros d'urgence 15 (SAMU), 17 (police et gendarmerie) et 18 (sapeurs-pompiers).

⁵ « La surdité vue de près », éd. Presses de l'Université du Québec, Coll. Santé et Société, 2006, de Collette Buisson et Christian GRIMARD, spécialistes de la communication et du langage.

Il a également souligné la possibilité pour les personnes sourdes et malentendantes de recourir au formulaire manuscrit de pré-déclaration de plainte présent dans les commissariats.

Par ailleurs, les fonctionnaires de police ont évoqué différents dispositifs mis en place au sein du commissariat pour gérer la fréquentation des usagers : une unité de fonctionnaires de police spécifiquement dédiée à l'accueil des plaignants, un logiciel de prise de rendez-vous, et le service de pré-plainte en ligne possible pour les atteintes aux biens.

Or, ces dispositifs sont restés à l'évidence sans effet sur le temps d'attente au commissariat et sur la prise en compte de la situation de handicap de Mme X.

En ce qui concerne la demande d'accès prioritaire au service des plaintes, faite par Mme X. au regard de sa carte d'invalidité, le commissaire de police divisionnaire M. C. met en avant la *« fréquentation impressionnante au commissariat de Y. et le temps d'attente parfois assez longs certains jours à certaines heures, comme dans tous les grands centres urbains »*, ajoutant que le handicap de Mme X. *« n'est pas assimilable aux personnes à mobilité réduite et n'ouvre donc pas au droit de passer devant tout le monde »*.

Il souligne *« qu'il est impératif d'éviter d'étendre à l'infini la liste des personnes qui passent devant les autres sous peine de générer des incidents »*, aucune note n'existant par ailleurs sur l'accueil des personnes malentendantes.

Pour le chef de la sûreté urbaine, le commandant de police B., l'accès prioritaire donne uniquement droit à une place assise ou à un coupe-file lorsque l'attente se fait debout, la réclamante ayant pu bénéficier d'une place assise.

Le Défenseur des droits relève qu'en application de l'article L. 241-3 du code de l'action sociale et des familles, la carte d'invalidité *« permet notamment d'obtenir une priorité d'accès aux places assises dans les transports en commun, dans les espaces et salles d'attente ainsi que dans les établissements et les manifestations accueillant du public, tant pour son titulaire que pour la personne qui l'accompagne dans ses déplacements. Elle permet également d'obtenir une priorité dans les files d'attente. Cette disposition doit être rappelée par un affichage clair et visible dans les lieux dans lesquels ce droit s'exerce »*.

Ainsi, comme le soulignent MM. B. et C., la réglementation a été respectée dès lors que Mme X. a pu bénéficier d'une place assise dans la salle d'attente à chacune de ses venues.

Toutefois, ces différentes justifications n'exonèrent pas le commissariat de Y. de son obligation d'aménagement raisonnable à l'égard des personnes handicapées. Ainsi, dans l'attente de mise en place du dispositif de boucles à induction magnétique en 2022, il revient au commissariat de prendre, au cas par cas, en fonction des besoins, les mesures appropriées pour permettre aux personnes atteintes de déficiences auditives d'accéder au service public.

Le Défenseur des droits rappelle que, contrairement aux idées reçues, il est reconnu que les personnes atteintes de déficience auditive sont confrontées à des difficultés quotidiennes comme une fatigue chronique. Les sons et les vibrations peuvent, en outre, être amplifiés, parfois à cause des prothèses, et être sources d'une fatigue supplémentaire exigeant d'être protégé des environnements sonores. La lecture labiale peut également ajouter de la fatigue dès lors qu'elle exige des efforts de concentration pour différencier les mots ayant la même image et pour appréhender le sens de la phrase⁶.

⁶ Cf. Livret élaboré par l'Institut national des jeunes de sourds (INJS) de Paris « Accueillir une personne sourde » dans le cadre de la Protection de l'enfance, qui dénonce différentes idées reçues sur la surdité, et auquel a participé le Défenseur des droits.

Dans ce contexte, le Défenseur des droits a été amené à plusieurs occasions à recommander à diverses autorités publiques et établissements recevant du public, par une appréciation *in concreto* des besoins des réclamants qui se trouvaient en situation de déficience auditive, de garantir leur accès au service en adaptant leur prise en charge et en facilitant leurs démarches⁷.

Or, lors de sa première venue au commissariat de Y., après avoir présenté sa carte d'invalidité, Mme X. a été reçue après quatre heures d'attente. Lors de sa deuxième venue, elle a de nouveau patienté près d'une heure avant qu'on lui propose un rendez-vous. A sa troisième venue, malgré la fixation d'un horaire de rendez-vous, elle a de nouveau été contrainte de patienter dans la salle d'attente près de cinquante minutes avant d'être reçue. Lors de cette dernière venue, il semble qu'aucun agent de l'accueil ou de l'unité des plaintes ne soit venu chercher Mme X. dans la salle d'attente, alors même qu'elle ne peut entendre l'appel de son nom en raison de sa déficience.

En outre, pour pallier l'absence d'accessibilité aux personnes déficientes auditives, et compte tenu des difficultés particulières auxquelles elles sont confrontées, il revient d'examiner au cas par cas la possibilité de faciliter leur parcours judiciaire en les faisant bénéficier d'un accès prioritaire, notamment, au service des plaintes.

S'agissant des conditions de recueil de sa première plainte, Mme X. a évoqué la difficulté, en dépit de ses appareils auditifs, à pouvoir comprendre le GPX A. lorsqu'il ne la regardait pas, malgré sa demande de lui parler posément de face pour lui permettre de lire sur ses lèvres.

Le gardien de la paix a expliqué qu'il est, en effet, amené à enregistrer les déclarations du public sur son ordinateur, ce qui peut le contraindre à détourner son visage. Il a ajouté avoir expliqué ses propos, à plusieurs reprises, à Mme X. sur l'absence d'infraction pénale, ce qu'elle ne conteste pas.

Le Défenseur des droits constate que si le GPX A. s'est montré « soutenant », la contrainte de retranscrire les déclarations de la réclamante sur son ordinateur, sans la regarder tout en l'interrogeant, était à la fois peu aisé pour lui mais aussi source de fatigue pour la réclamante.

Une telle situation était donc peu propice à une « mise en capacité de récit » sereine, étant précisé qu'un tel entretien faisait suite à une attente de près de quatre heures dans un environnement sonore inadapté pour Mme X. et à un flux de plaignants important pour le policier.

Toutefois, aucune autre technique d'entretien ne semble avoir été envisagée par le gardien de la paix.

S'agissant de la formation des personnels au handicap, le directeur départemental de la sécurité publique de Z. a indiqué que les effectifs du commissariat de police de Y. dédiés à l'accueil ont suivi le 7 juin 2019 la formation à l'accueil du public mise en place en 2018 et ont accès à des fiches réflexes de sensibilisation, dont une concerne spécifiquement « la prise en charge des personnes en situation de handicap » qui formule plusieurs conseils notamment pour l'accueil des usagers sourds et malentendants.

Le Défenseur des droits note avec intérêt une telle initiative et en prend acte.

⁷ Décision MLD n°2013-24 du 11 avril 2013 adressée à la Garde des sceaux, ministre de la Justice concernant les conditions de détention des personnes atteintes de surdité ; Décision n°2017-060 du 16 mars 2017 adressée au ministre de la Défense sur l'accueil et l'accessibilité du service national à une jeune femme atteinte de surdité exigeant un interprète en langue des signes ; Décision 2017-232 du 28 juillet 2017 adressée à la ministre des Sports sur la réflexion à engager sur la possibilité pour des personnes sourdes et lisant parfaitement sur les lèvres de pouvoir suivre une initiation à un sport nautique ; Avis n° 18-06 du 1^{er} mars 2018 relatif à la simplification du parcours administratif des personnes en situation de handicap.

Il relève néanmoins l'absence de sensibilisation au handicap auditif des fonctionnaires de police du commissariat de Y. eu égard à la nature des réponses du commandant B. et du commissaire C. faites au Défenseur des droits.

Il rappelle ici qu'il est reconnu que les personnes atteintes de surdité ou de déficience auditive peuvent être confrontées à des possibilités de communication réduites « avec des conséquences négatives sur la qualité des échanges susceptibles d'entraîner des interactions conflictuelles »⁸, exigeant d'adapter les conditions de recueil de leurs déclarations sous peine de les dissuader de solliciter l'assistance des forces de l'ordre.

Les demandes formulées par la réclamante relevaient en outre du bon sens.

Le Défenseur des droits attire également l'attention sur la nécessité de ne pas négliger les difficultés de communication et les situations proches de celle de la réclamante auxquelles les agents des forces de l'ordre seront de plus en plus confrontés, en raison notamment du vieillissement de la population et des déficiences auditives liées à l'âge⁹ ou encore des accidents de santé accompagnés de troubles du langage ou de la parole¹⁰.

Il s'interroge enfin sur les moyens mis à la disposition des commissariats de police et des brigades de gendarmerie pour recevoir des appels de personnes atteintes de déficience auditive ou de troubles de la parole au sein de leurs accueils téléphoniques, ainsi que pour assurer une intervention auprès d'une personne sourde, malentendante ou aphasique dans le cadre d'un contact via le 114.

Par conséquent, faute pour les fonctionnaires de police de démontrer le caractère disproportionné des aménagements exigés par la déficience auditive de la réclamante dans ses conditions d'accueil et de recueil de sa parole, le Défenseur des droits retient le refus de prendre en compte la situation de handicap de Mme X. et le traitement discriminatoire dont elle a été victime au sein du commissariat de Y. en violation des textes susmentionnés.

Au vu de ce qui précède, le Défenseur des droits recommande :

au ministre de l'Intérieur de :

- rappeler à l'ensemble des fonctionnaires de police en charge de l'accueil du public et de l'enregistrement des plaintes au sein du commissariat de police de Y., l'obligation d'attention due aux victimes, prévue par l'article R.434-20 du code de la sécurité intérieure, qui commence dès l'accueil des plaignants et qui tient nécessairement compte des besoins des plaignants en situation de handicap ;
- veiller au respect de l'obligation de formation des personnels dédiés à l'accueil du public en situation de handicap prévue par l'ordonnance du 26 septembre 2014 ratifiée par la loi n°2015-988 du 5 août 2015 ;

⁸ Baromètre santé Sourds et Malentendants (2011-2012) paru en 2015, établi par l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (Inpes), aujourd'hui intégré dans l'Agence Santé publique France.

⁹ Cf. Etude de la DREES, avril 2017 ; Livre blanc de l'audioprothèse - Mars 2017. Ces études mettent en avant qu'un adulte sur dix est atteint de troubles sévères de l'audition, un sur trois en 2050, et que la « presbycousie » - dégradation de l'acuité auditive - est la cause la plus fréquente de surdité chez l'adulte de plus de 50 ans. Il est établi qu'à partir de cet âge, l'ensemble de la population est sujet à une perte progressive d'audition et de compréhension, obligeant à recourir à des aides pour compenser le handicap : audio-prothèses et lecture labiale, situation similaire à celle de la réclamante.

¹⁰ Cf. Selon le Plan Aphasie 2010-2011 du ministère des Solidarités et de la Famille, chaque année en France, 155 000 personnes sont victimes d'un accident vasculaire cérébral dont 30 000 deviennent aphasiques à court ou long terme sans que leur lucidité ne soit nécessairement altérée, exigeant de leur parler posément et d'éviter tout environnement bruyant, situation également similaire à celle de la réclamante.

- mettre en place, au niveau national, un module de sensibilisation à la discrimination fondée sur le handicap, notamment en ce qui concerne l'accompagnement des victimes, dès la formation initiale des élèves gardiens de la paix, officiers de police et commissaires de police, de même que pour les élèves militaires de la gendarmerie ;
- mettre en place, dans chaque direction départementale de sécurité publique et dans chaque groupement de gendarmerie départementale, un référent handicap en charge de répondre aux interrogations des agents liées à l'accompagnement des victimes, des témoins et des mis en cause en situation de handicap ;
- rappeler à l'ensemble des commissariats et brigades de gendarmerie, l'obligation de mettre en place, au cas par cas, en fonction des besoins, des aménagements raisonnables afin de permettre aux personnes handicapées d'accéder aux services ouverts au public et que le refus de mettre en place de tels aménagements est constitutif d'une discrimination ;
- veiller à la mise en conformité de l'ensemble des commissariats de police dont celui de Y. et des brigades de gendarmerie aux obligations en matière d'accessibilité applicables aux établissements recevant du public conformément aux articles 111-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation ;
- veiller, dans chaque commissariat de police et brigade de gendarmerie, au respect de l'obligation de mettre à la disposition du public le registre public d'accessibilité prévu par l'arrêté du 19 avril 2017.

au secrétaire d'Etat en charge de la Fonction publique et à la secrétaire d'Etat chargée des personnes handicapées de :

publier le décret d'application prévu par l'article 78 alinéa 1^{er} de la loi du 11 février 2005 relatif au droit, pour les personnes déficientes auditives, à une traduction écrite simultanée ou visuelle de toute information orale ou sonore.