

Actualités Droits-Libertés du 19 février 2013



CREDOF – Revue des Droits de l’Homme

Centre de Recherches et d’Études sur les Droits Fondamentaux
Université Paris Ouest Nanterre La Défense

ACCESSIBILITÉ DES PERSONNES HANDICAPÉES : Le Défenseur des droits appelle les pouvoirs publics à être à la hauteur de leurs engagements

par Agathe Sireyjol

Le Défenseur des droits (DDD) rappelle les objectifs fixés par la loi du 11 février 2005 en matière d’accessibilité pour les personnes handicapées. Sa décision du 11 février 2013 met en exergue des dispositions législatives comprenant en partie des obligations de résultat. Les échéances posées varient selon les difficultés de mise en conformité mais dans l’ensemble la réalisation des objectifs doit être achevée d’ici 2015, date butoir s’agissant des travaux de plus grande envergure. A deux ans de cette date limite, le DDD sonne l’alarme en dressant un sombre tableau de la mise en œuvre de cette loi. Il présente des recommandations précises afin que la politique publique d’accessibilité soit enfin déployée à la hauteur de son ambition initiale.

Lire le texte intégral sur [le site de la Revue des Droits de l’Homme](#)

L’évaluation de l’application de la [loi du 11 février 2005 en matière d’accessibilité pour les personnes handicapées](#) montre le chemin semé d’embûches qu’est la mise en conformité des structures, nécessaire à la libre circulation et à l’accès aux droits pour tous, conformément au principe fondamental d’égalité. A la date [anniversaire](#) de cette loi, le [Défenseur des droits](#) (DDD), qui veille au respect des droits et libertés et à la promotion de l’égalité, **confronte aux exigences posées par cette loi l’effectivité de sa mise en œuvre**. Dans une [décision sur l’accessibilité des personnes handicapées du 11 février 2013](#), Dominique Baudis alerte sur les échéances à venir pour la réalisation des objectifs posés en 2005 devant être réaffirmés comme un enjeu prioritaire.

La loi de 2005 « *pour l’égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées* » consacre son titre IV à la question de l’accessibilité. L’accessibilité doit être garantie aux personnes en situation de handicap, quelle que soit la nature de celui-ci (moteur, visuel, auditif ou mental). Elle concerne différents domaines (divisés en chapitres dans la loi) : la scolarité, l’enseignement supérieur et l’enseignement professionnel (art. 19 à 22) ; l’emploi, le travail adapté et le travail protégé (art. 23 à 40) ; le cadre bâti, les transports et les nouvelles technologies (art. 41 à 54). Sur ce dernier porte la décision du DDD, rappelant que « **la loi sur le handicap de février 2005 rend obligatoire l’accessibilité des bâtiments et transports aux handicapés d’ici 2015** ».

La [notion technique d’accessibilité](#) est définie dans le Code de la construction et de l’habitation. En vertu de l’[article R*111-19-2](#), « *Est considéré comme accessible aux personnes handicapées tout bâtiment ou aménagement permettant, dans des conditions normales de fonctionnement, à des personnes handicapées, avec la plus grande autonomie possible, de circuler, d’accéder aux locaux et équipements, d’utiliser les équipements, de se repérer, de communiquer et de bénéficier des prestations en vue desquelles cet établissement ou cette installation a été conçu. Les conditions d’accès des personnes handicapées doivent être les mêmes que celles des personnes valides ou, à défaut, présenter une qualité d’usage équivalente* ». Une [définition plus théorique de l’accessibilité](#) met en avant l’objectif du **gain d’autonomie et de participation des personnes handicapées**, insistant à la fois sur le **rôle central de l’environnement** et sur l’**avantage collectif** d’une telle démarche.

L'accessibilité se fonde sur deux principes transversaux en droit des droits de l'homme, le principe de [non-discrimination](#) et celui dont il découle, le [principe d'égalité](#). L'égal accès des personnes handicapées aux droits et libertés ouverts à tous est inscrit dans la [Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées](#), ratifiée en 2010 par la France. En se référant à l'article 9 de la Convention, le DDD pointe du doigt les **obligations étatiques pour assurer cette accessibilité**. L'« **égal accès aux droits pour tous** » est le fil directeur de la loi de 2005 qui se veut bien plus ambitieuse que [la loi de 1975 d'orientation en faveur des handicapés](#). Le DDD souligne que la loi de 2005 fixe « *un principe général d'accessibilité du cadre bâti, des transports, de la voirie, des espaces publics et des technologies d'information* » et consiste à « *intégrer dès la conception, des réponses appropriées afin de tenir compte des besoins de tous, et notamment des personnes handicapées* ».

Au regard des objectifs définis dans la loi de 2005, **l'évaluation de l'application de la loi ne peut être que nuancée**. Certes, [beaucoup a été fait](#), mais il reste encore beaucoup à faire ([ce que montrent les rapports de l'Obiaçu](#)). Saisi de nombreuses réclamations, le DDD a pu constater « *les difficultés auxquelles sont régulièrement confrontées les personnes handicapées pour accéder, dans les mêmes conditions que les autres, aux services publics, à l'école, aux logements, aux transports, aux loisirs* ». La décision du DDD expose clairement les principaux objectifs de la loi, l'état d'avancement de leur réalisation et propose des recommandations en vue d'améliorer l'accessibilité.

L'accessibilité du cadre bâti est régie par l'[article L111-7 du Code de construction et de l'habitation](#) modifié par la loi n°2005-102. **L'accessibilité des établissements recevant du public (ERP) est obligatoire** depuis 2007 pour les constructions nouvelles, elle le sera aussi pour les bâtiments existants le 1er janvier 2015. Des dérogations sont possibles à la seule condition que soit proposée une solution de substitution pour assurer l'accès à un service public. Cette **obligation de résultat** est assortie de sanctions pénales ([art. L152 CCH](#)). En outre, le refus de l'accès à un ERP peut être assimilé à un acte discriminatoire ([art. 225 – 1 et 2 du Code Pénal](#)). Dans une visée d'efficience et d'efficacité, la loi impose aux exploitants d'ERP de réaliser un **diagnostic de leurs conditions d'accessibilité**. L'échéance est fixée au 1^{er} janvier 2010 pour les ERP de 1^{ère} et 2^{ème} catégories, et au 1^{er} janvier 2011 pour les ERP de 3^{ème} et 4^{ème} catégories. Se fondant sur plusieurs rapports (v. [ici](#) et [là](#)), le DDD constate les **retards** importants pris, ne serait-ce que pour lancer le diagnostic. Il regrette aussi l'absence de données exhaustives sur la mise en œuvre de ces objectifs.

Le DDD n'est pas moins sceptique s'agissant de l'achèvement de **l'accessibilité des bâtiments d'habitation**. Si le statut de handicapé donne une priorité pour accéder au droit au logement opposable ([DALO](#)), la **pénurie d'offre de logements** touche cependant davantage les logements adaptés aux personnes handicapées et il n'existe pas d'obligation de mise en conformité systématique pour les logements existants. Le DDD en conclut que : « *l'offre de logements accessibles et adaptés ne peut se constituer qu'au rythme des constructions nouvelles* ». D'autres difficultés sont mises en avant : les **refus opposés aux handicapés de réaliser des travaux d'accessibilité**, qu'ils soient propriétaires ou locataires et même si ceux-ci les financent en totalité (souvent avec des aides).

L'accessibilité est rendue possible, en plus du volet « *accessibilité du cadre bâti* », par le volet « **continuité de la chaîne de déplacement** ». L'[article 45 de la loi de 2005](#) dispose que « *la chaîne du déplacement, qui comprend le cadre bâti, la voirie, les aménagements des espaces publics, les systèmes de transport et leur intermodalité, est organisée pour permettre son accessibilité dans sa totalité aux personnes handicapées ou à mobilité réduite* ». Ce principe, qui est une des conditions de la liberté constitutionnelle d'aller et venir, est nécessaire à une [participation sociale et citoyenne](#) des personnes en situation de handicap. Il s'agit d'élargir l'autonomie des personnes handicapées dans leurs déplacements.

Une obligation de résultat est posée pour l'accessibilité des transports. La date butoir pour l'ensemble des transports est le 12 février 2015, mais aucun délai n'est précisé s'agissant des réseaux souterrains de transports ferroviaires et des transports guidés. Un schéma directeur d'accessibilité (SDA) pour les transports devait être réalisé par les autorités organisatrices des transports avant le 12 février 2008. Or, le [rapport de la délégation ministérielle de l'accessibilité au 1^{er} juillet 2012](#) estimait que 39% des SDA n'avaient toujours pas été effectués plus de quatre ans après la date butoir.

L'accessibilité de la voirie et de l'espace public est décrite par le DDD comme un objectif restant aussi à atteindre. Elle est rendue possible au fur et à mesure de la réalisation de travaux et en cas d'impossibilités techniques les dérogations sont strictement limitées (v. CE, 22 juin 2012, [Communauté d'agglomération du pays Voironnais](#), Req. 343364). Cependant, le DDD note que le plan de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics (PAVE) à réaliser avant le 23 décembre 2009 pour toutes les communes fait majoritairement défaut. Il observe qu' « [au premier juillet 2012](#), seuls 13% des PAVE étaient adoptés, alors que 51% étaient en cours d'élaboration et 36% n'étaient toujours pas lancés ». Qui plus est, les PAVE réalisés sont souvent de [pièdre qualité](#).

Qu'il s'agisse de l'accessibilité du cadre bâti ou de la continuité de la chaîne de déplacement, [de grands progrès restent à faire](#) pour que la loi du 11 février 2005 voie ses objectifs réalisés en 2015. Compte tenu des difficultés observées pour atteindre les objectifs fixés, le DDD propose un certain nombre de **recommandations**.

La première recommandation du DDD consiste à **impulser les conditions nécessaires à la réalisation des objectifs posés dans la loi de 2005**. A cet égard, il préconise la mise en place d'un **dispositif de pilotage national** chargé d'accompagner les acteurs concernés par la mise en œuvre de la loi. Il estime qu'une **campagne d'information et de sensibilisation** aux objectifs d'accessibilité doit être menée. Dans un souci d'efficacité, il encourage une **analyse coûts – bénéfiques**. Le DDD demande par ailleurs à ce que soit réaffirmée l'obligation de respect des règles d'accessibilité pour toutes les constructions et réalisations nouvelles. Il juge important d'étendre l'obligation d'aménagement raisonnable à tous les ERP, quand une dérogation est justifiée. La seconde recommandation consiste à **inscrire dans le projet de loi cadre sur le logement et l'urbanisme des dispositions** relatives : d'une part à l'illégalité du refus de travaux de mise en accessibilité, et d'autre part à l'interdiction de la demande d'un propriétaire, de remise en état du logement.

*
* *

Les recommandations du DDD ne seront probablement pas suffisantes pour que les objectifs fixés à 2015 soient réalisés. Dommage, compte tenu du caractère ambitieux de la loi de 2005. Cependant, tout n'est pas perdu car les difficultés de mise en œuvre de la loi tiennent à des raisons non seulement financières mais aussi [politiques](#). Les réticences politiques peuvent être combattues en insufflant un état d'esprit plus favorable à l'accessibilité. De nombreux acteurs peuvent y participer.

L'implication de nombreux acteurs est favorable au développement de l'accessibilité. En premier lieu, les usagers, premières personnes concernées, sont invités à s'exprimer sur [l'état de l'accessibilité en France](#). Des [journées de l'accessibilité](#) visent à [cartographier](#) les aménagements disponibles. Ils ont aussi un grand intérêt à demander le soutien des [associations](#). D'autres personnes privées, les professionnels impliqués dans des plans d'urbanisme (spécialistes, [architectes](#), etc.), s'engagent en échangeant leurs savoirs à l'occasion du Salon [Urbaccess](#). En second lieu, les institutions, à l'image du DDD, rappellent l'importance du principe d'accessibilité, notamment en sanctionnant ses violations (v. [affaire Easy Jet](#) ; v. aussi l'indemnisation du préjudice moral d'une avocate handicapée ne pouvant accéder aux tribunaux faute d'aménagements : CE, Ass. 22 octobre 2010, [Marianne Bleitrach](#), Req. n° 301572 – [ADL du 31 octobre 2010](#) ; *comp.* à Cour EDH, Dec. 3^e Sect. 14 septembre 2010, [Alois Farcaș c. Roumanie](#), Req. n° 32596/04 – [ADL du 4 octobre 2010 \(2\)](#)). En dernier lieu, c'est au niveau européen que de nouvelles incitations sont attendues, notamment avec [l'European Accessibility Act](#) sur lequel travaille la Commission européenne pour une législation européenne sur l'accessibilité, dans le cadre du [mécanisme d'interconnexion en Europe](#).

Pour citer ce document :

Agathe Sireyjol, « [Accessibilité des personnes handicapées : Le Défenseur des droits appelle les pouvoirs publics à être à la hauteur de leurs engagements](#) » [PDF] in [Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF](#), 19 février 2013.

Les Lettres « *Actualités Droits-Libertés* » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de [la Revue des Droits de l'Homme \(RevDH\)](#) – [Contact](#)