



Paris, le 27 mai 2014

Avis du Défenseur des droits n°14-05

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 ;

Auditionné le 22 mai 2014 par le rapporteur de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale du projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées

Le Défenseur des droits a émis l'avis ci-joint.

Richard SENGHOR

Le Secrétaire général

Madame Maryvonne Lyazid, adjointe au Défenseur des droits en charge de la lutte contre les discriminations et pour la promotion de l'égalité, a été auditionnée le 22 mai 2014 par Monsieur Christophe Sirugue, rapporteur de la commission des affaires sociales sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées.

Elle a rappelé le contexte d'intervention du Défenseur des droits en matière de handicap dans le cadre, en particulier, de ses missions de lutte contre les discriminations, s'agissant notamment de la question de l'accessibilité. La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), dont les missions ont été reprises par le Défenseur des droits, avait elle-même rendu plusieurs délibérations sur ce sujet. La problématique du handicap reste très importante chez le Défenseur des droits et représente environ 30% des saisines qui lui sont adressées dans le cadre de sa mission de lutte contre les discriminations (au titre du critère du handicap ou de celui de l'état de santé). Les délégués territoriaux du Défenseur des droits sont également impliqués dans le traitement de dossiers liés aux situations de handicap, un délégué « référent » en matière de handicap existant en outre dans chaque département et étant le correspondant de la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH).

Sur la question de l'accessibilité, la position du Défenseur des droits repose sur des principes constants, rappelés dans sa recommandation générale du 11 février 2013 relative à l'accessibilité et dans sa décision du 11 avril 2013 relative à l'accessibilité des établissements pénitentiaires : l'accessibilité est primordiale pour permettre aux personnes handicapées, quel que soit leur handicap, de vivre de façon indépendante et de participer pleinement à tous les domaines de la vie sociale, sur la base de l'égalité avec les autres. C'est une condition indispensable à l'accès effectif aux droits pour les personnes handicapées. Conformément à la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées, ratifiée par la France en 2010, elle doit être appréhendée de manière universelle, c'est-à-dire ne pas être ciblée sur une catégorie particulière de la population mais viser « la conception de produits, d'équipements, de programmes et de services qui puissent être utilisés par tous, dans toute la mesure possible, sans nécessiter ni adaptation ni conception spéciale ».

S'agissant du projet de loi, objet de l'audition, l'adjointe au Défenseur des droits a fait les observations suivantes :

En premier lieu, la durée totale maximale de réalisation des travaux dans le cadre d'un agenda d'accessibilité programmée (Ad'AP) devrait dépendre de la catégorie dont relève l'établissement recevant du public (ERP) concerné, cette durée pouvant varier, selon le cas, entre 3, 6 ou 9 ans. Pour le Défenseur des droits, eu égard au retard accumulé depuis de nombreuses années, ces délais de réalisation des Ad'AP doivent impérativement s'entendre comme une durée maximale de réalisation des travaux ou des aménagements et, en aucun cas, comme une durée applicable de manière automatique, quelle que soit la nature des travaux et aménagements à réaliser ; ainsi, chaque ERP devrait faire l'objet d'une appréciation *in concreto* de la durée de réalisation nécessaire des Ad'AP pour atteindre l'objectif d'accessibilité le

plus rapidement possible. La détermination de ce délai serait soumise à l'avis conforme de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA).

En deuxième lieu, des mesures de substitution permettant l'accessibilité aux prestations offertes par l'établissement, devraient pouvoir être mises en œuvre durant la réalisation des Ad'AP. Cette conception globale de l'accessibilité a fait l'objet d'un guide pratique du Défenseur des droits, avec le soutien du programme Progress de l'Union européenne¹. Il y est rappelé qu'il existe différentes stratégies de mise en accessibilité et que celle-ci ne passe pas nécessairement et exclusivement par la réalisation de travaux sur le bâti. Certaines de ces mesures de substitution pourraient avoir un caractère pérenne (tel la formation, la signalétique,...), tandis que d'autres pourraient n'avoir qu'une utilité temporaire, dans l'attente de la mise en accessibilité effective de la structure. Ces mesures de substitution transitoires devraient accompagner chaque Ad'AP et être soumis, au même titre que les délais de réalisation des travaux et aménagements, à l'avis conforme de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA). Un dispositif similaire pourrait également être prévu en matière de transport.

En troisième lieu, chaque projet d'Ad'AP devraient faire l'objet d'une publicité « vertueuse », destinée à faire connaître au public la liste des ERP engagés dans cette procédure. La liste publique introduite à l'initiative du Sénat dans l'article 3 du projet de loi constitue de ce point de vue un apport au texte. Dans ce même ordre d'idée, la création de registres d'accessibilité permettrait, notamment, de décliner les modalités d'accès aux prestations de l'ERP.

En quatrième lieu, s'agissant de la manière d'encadrer et de contrôler les délais d'entrée dans le dispositif, afin d'éviter les comportements dilatoires conduisant à des dépôts de dossiers tardifs, il conviendrait de préciser, d'une part, les sanctions encourues par les ERP qui ne tiendraient pas les engagements pris dans le cadre d'un Ad'AP et, d'autre part, les sanctions pénales susceptibles d'être prises à l'encontre des ERP qui, n'étant pas accessibles au 1^{er} janvier 2015, ne déposeraient pas d'Ad'AP dans le délai imparti.

En dernier lieu, concernant l'accessibilité des locaux de travail situés dans les ERP, une vigilance particulière doit être apportée aux obligations qui découlent de la directive 2000/78/CE du Conseil, du 27 novembre 2000, portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. En effet, alors que, dans un arrêt du 22 octobre 2010, le Conseil d'Etat avait jugé que le délai de 10 ans fixé par la loi de 2005 n'était pas incompatible avec le délai de transposition de la directive, fixé au 2 décembre 2006, eu égard à l'ampleur des travaux à réaliser pour rendre les tribunaux accessibles, la Cour de justice de l'Union européenne, dans un arrêt du 4 juillet 2013, a condamné l'Italie pour manquement à ses obligations de se conformer à la directive européenne. Dès lors, contrairement à ce qu'indique l'étude d'impact jointe au projet de loi d'habilitation, l'octroi d'un délai supplémentaire pour la réalisation de l'accessibilité des ERP qui aurait pour effet de compromettre l'égalité de traitement dans l'emploi à l'égard des personnes

¹ « Collectivités territoriales : Guide pour l'accessibilité des établissements recevant du public », février 2014 (consultable sur le site internet du Défenseur des droits : <http://www.defenseurdesdroits.fr/documentation/guides>)

handicapées, serait susceptible de faire l'objet d'un recours en manquement devant la CJUE.

En conclusion, l'adjointe au Défenseur des droits a surtout insisté sur l'importance d'une sensibilisation et d'une présentation pédagogique des enjeux de l'accessibilité aux acteurs concernés mais également au grand public. A cet égard, le projet gouvernemental de mettre en place des « ambassadeurs de l'accessibilité » pourrait utilement contribuer à cet objectif. Ce mode d'action est connu du Défenseur des droits qui a mis en place ses propres ambassadeurs des droits et dont l'expérience pourrait ainsi être instructive pour la création d'un tel dispositif en matière d'accessibilité.