

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**LE DÉFENSEUR
DES DROITS**



Avis du Défenseur des droits n° 13-01

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 15 janvier 2013,

par Madame Claire-Lise Campion, Sénatrice de l'Essonne, dans le cadre de la mission parlementaire sur l'accessibilité des personnes en situation de handicap.

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

Le Défenseur des droits

Dominique Baudis

1. En matière de lutte contre les discriminations, quelle est la part des signalements ou des plaintes qui relève des droits des personnes handicapées ?

Les saisines relatives aux discriminations fondées sur le handicap représentent environ 20% des saisines adressées au Défenseur des droits dans le cadre de sa mission de lutte contre les discriminations. Après l'origine (25%), le handicap est le critère de discrimination le plus souvent invoqué par les réclamants.

La majorité de ces saisines (60%) concernent l'emploi. Viennent ensuite les saisines relatives à l'accès aux biens et aux services (19%), dont les services privés (13%) et publics (6%), à l'éducation (8%) et au logement (6%).

2. Les signalements liés à l'accessibilité sont-ils fréquents ? Dans quels domaines (logement, ERP, transports...) ?

Le Défenseur des droits est compétent en matière d'accessibilité aux personnes handicapées dans le cadre de ses missions de lutte contre les discriminations (accès aux biens et services privés et publics ; aménagement des locaux de travail privés et publics), de défense des droits des usagers dans leurs relations avec les services publics (accès aux établissements et installations publics, voirie, transports publics) et de défense des droits de l'enfant (notamment, l'accès aux établissements scolaires, aux structures périscolaires et de loisirs).

Les saisines adressées au Défenseur des droits en matière d'accessibilité, tous domaines confondus (logement, ERP, voirie, transport), sont de l'ordre d'**une trentaine par an**¹. Ces saisines concernent principalement les problématiques suivantes :

Accessibilité des logements et des bâtiments d'habitation collectifs (BHC) :

Les saisines adressées au Défenseur des droits en matière d'accessibilité des logements situés dans des bâtiments d'habitation collectifs font apparaître des difficultés récurrentes au sein des copropriétés, et en particulier :

- le non-respect des règles d'accessibilité lors de la réalisation de travaux dans les parties communes, et notamment afin de permettre l'accès à un ERP implanté dans une copropriété (ex : professionnel libéral) ;
- le refus par les assemblées générales des copropriétaires de réaliser les travaux d'accessibilité pour répondre aux besoins d'un copropriétaire handicapé (alors même que ces travaux peuvent être partiellement ou totalement financés par la personne handicapée grâce, notamment, aux subventions accordées par l'ANAH ou le 1% logement) ;
- la location d'un logement à une personne handicapée sous condition d'une remise en état du logement au terme de la location.

Accessibilité des établissements recevant du public (ERP) :

¹ Estimation faite au vu des réclamations transmises aux pôles « Accès aux biens et aux services privés » et « Accès aux services publics » mais ne tenant pas compte des saisines adressées aux délégués territoriaux.

- le refus d'accès opposé par certains exploitants d'établissements recevant du public aux personnes handicapées, pour des motifs de sécurité, du fait de l'inaccessibilité de la structure (concerne essentiellement les établissements relevant du secteur privé) ;
- les difficultés rencontrées par les personnes handicapées travaillant au sein des établissements recevant du public, notamment dans les parties ouvertes au public, du fait de la non-accessibilité de la structure.

Accessibilité de la voirie :

- les difficultés de déplacement des personnes handicapées (atteintes de déficience motrice ou de cécité) sur la voirie en raison des encombrements et obstacles rencontrés.

Accessibilité des transports :

- l'impossibilité pour les personnes handicapées de voyager en groupe dans les trains (en raison de la limitation du nombre de places PMR par rame et de la mise hors circulation progressive des anciens trains permettant les voyages en groupe).

3. En qualité de Médiateur, des litiges en matière d'accessibilité (aux services publics, aux commerces, aux lieux de culture) vous sont-ils soumis ? Quelle analyse en faites-vous ?

On peut constater, dans ces affaires, un retard dans la mise en œuvre de la loi de 2005, tant dans l'élaboration des diagnostics que dans la réalisation des travaux de mise en accessibilité qui en découlent (absence d'échéancier pour la réalisation des travaux).

Dans cette période transitoire, le Défenseur rappelle aux mis en cause leurs obligations au sens de la loi de 2005 et notamment, qu'à compter du 1^{er} janvier 2015 :

- l'obligation mise à la charge des exploitants d'établissements recevant du public existants en matière d'accessibilité aux personnes handicapées, en vertu de l'article L111-7-3 du code de la construction et de l'habitation, devra s'analyser en une obligation de résultat à laquelle ils ne pourront se soustraire qu'en justifiant se trouver dans l'une des situations prévues par la loi donnant lieu à dérogation ;
- le refus d'accès à un établissement recevant du public qui sera opposé à une personne handicapée pour des motifs de sécurité fondés sur le défaut d'accessibilité de la structure, qui ne serait pas dûment justifié par l'une des dérogations prévues par la loi, sera susceptible de constituer une discrimination au sens des articles 225-1 et 225-2 du code pénal².

Par ailleurs, conformément à l'obligation d'aménagement raisonnable qui s'imposent aux employeurs des secteurs publics et privés, en application de la Directive 2000/78 du 27 novembre 2000 relative à l'égalité de traitement en

² Cass. c. crim., 20 juin 2006, pourvoi n°05-85888

matière d'emploi et de travail et transposée par la loi du 11 février 2005³, le Défenseur des droits considère que le défaut d'accessibilité peut être constitutif d'une discrimination à l'égard des salariés et agents handicapés exerçant leur activité professionnelle au sein d'un établissement recevant du public. Cette analyse a, notamment, été confirmée par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 22 octobre 2010 (CE, 22 oct. 2010, N°301572).

4. En dépit des progrès enregistrés, l'échéance de 2015 sera difficile à respecter en matière d'accessibilité des personnes handicapées. Le Défenseur des Droits a-t-il des recommandations à formuler pour améliorer la situation d'ici 2015 ?

Afin d'améliorer la situation d'ici 2015, le Défenseur des droits recommande :

- la publication, sans plus tarder, de tous les textes d'application (décrets et arrêtés) de la loi de 2005 et notamment : l'arrêté concernant les locaux de travail, les décrets et arrêtés relatifs à l'accessibilité des établissements pénitentiaires existants, des centres de rétention administrative, des locaux de garde à vue, des enceintes sportives ;
- de préciser, dans les arrêtés prévus pour les ERP, les normes d'accessibilité spécifiques pour chaque type de handicap (en particulier les normes applicables aux déficients auditifs qui sont actuellement insuffisamment définies) ;
- la formation des professionnels en charge des diagnostics et plus généralement des professionnels de la construction ;
- l'élaboration d'outils d'information et de clarification sur les normes applicables en matière d'accessibilité et de capitalisation des expériences et bonnes pratiques (concernant notamment la mise en accessibilité des ERP existants et les mesures de substitution prévues par la loi) ;
- afin d'harmoniser les pratiques au sein des CCDSA, la mise en place d'un cadre de référence et d'un outil d'aide à la décision des commissions, s'agissant en particulier de la mise en œuvre des dérogations prévues par la loi ;
- de rendre obligatoire, pour les exploitants d'ERP existants, l'adoption d'un échéancier de réalisation des travaux de mise en accessibilité.

5. Existe-t-il des points de la législation ou de la réglementation qu'il conviendrait d'assouplir et à l'inverse des points qui selon vous mériteraient d'être renforcés ?

Le Défenseur des droits considère qu'il conviendrait :

- Concernant **l'accessibilité du cadre bâti neuf (BHC, ERP, voirie)**, de réaffirmer l'obligation d'accessibilité des constructions neuves sans possibilité de dérogation ;

³ Article L5213-6 du code du travail et article 6 sexies de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant statut général des fonctionnaires.

- Concernant **l'accessibilité des établissements recevant du public existants** :
 - ⇒ de respecter les normes d'accessibilité standards définies par les arrêtés ;
 - ⇒ en cas d'impossibilité de mise aux normes standards d'accessibilité, d'encadrer strictement les dérogations susceptibles d'être accordées ;
 - ⇒ d'obliger les maîtres d'ouvrage à rechercher, dans tous les cas, les mesures appropriées susceptibles d'être mises en place afin de permettre, par tous moyens (moyens alternatifs et/ou mesures de substitution), l'accès effectif des personnes handicapées aux prestations offertes à tous.

Cette obligation qui prend, selon la loi de 2005, la forme d'une obligation de résultat pour les ERP qui remplissent une mission de service public, pourrait être étendue aux autres ERP sous réserve que la mise en œuvre de ces mesures ne soit pas disproportionnée (transposition du principe de l'aménagement raisonnable qui consiste en une obligation de moyen renforcée).
- Concernant plus spécifiquement **l'accessibilité des bâtiments d'habitation et des logements** ⁴:
 - ⇒ De rendre illégal le refus, par le bailleur ou par une assemblée de copropriété, d'autoriser l'occupant d'un logement à réaliser des travaux de mise en accessibilité dès lors que ces travaux sont sans incidence sérieuse sur le gros œuvre et les parties communes de l'immeuble, notamment lorsque ces travaux peuvent faire l'objet d'un financement (subvention de l'ANAH, 1% logement, ...)
 - ⇒ D'interdire l'obligation de remise en état à l'issue de la location d'un logement rendu accessible pour répondre aux besoins d'une personne handicapée ;
 - ⇒ D'adopter une conception plus large de l'adaptabilité des logements neufs en autorisant la livraison de logements dont l'aménagement intérieur ne serait pas immédiatement accessibles, au regard de leur conformité aux prescriptions réglementaires, mais pourrait le devenir sans modification du gros œuvre, ni des circuits de fluides ;
 - ⇒ D'étendre l'obligation de « visitabilité » des logements neufs en obligeant la livraison de logements dans lesquels les WC sont immédiatement accessibles aux personnes à mobilité réduite.
- Concernant **l'accessibilité des transports**, de définir les modalités de transport des personnes handicapées voyageant en groupe de manière à garantir au minimum les conditions d'accessibilité existantes.

Le Défenseur des droits rappelle que l'accessibilité n'est pas une fin en soi, mais un moyen de lutter contre les discriminations. L'égal accès des personnes handicapées

⁴ Propositions figurant au rapport « Sur les modalités d'application des règles d'accessibilité du cadre bâti pour les personnes handicapées » du Conseil général de l'environnement et du développement durable, de l'Inspection générale des affaires sociales et du Contrôle général économique et financier.

aux droits ouverts à tous suppose de prendre les mesures appropriées, en s'appuyant notamment sur le principe de la conception universelle, pour permettre aux personnes handicapées, quel que soit leur handicap, d'accéder à l'ensemble des activités et prestations offertes à tous. Ces principes fondateurs, inscrits dans la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées, ratifiée par la France en 2010, s'imposent à notre droit national et doivent aujourd'hui trouver une application concrète.

Plus généralement, l'accessibilité pour tous constitue une réponse sociétale « en améliorant la qualité de vie de tous les citoyens et en anticipant sur les conséquences sociales et économiques de l'allongement de l'espérance de vie ».

L'échéance de 2015, fixée par le législateur en 2005, est donc devenue aujourd'hui incontournable et doit être réaffirmée comme un enjeu prioritaire. C'est pourquoi, le Défenseur des droits recommande d'impulser, dès à présent, les conditions nécessaires à la réalisation de cet objectif, en mettant en place un dispositif de pilotage national de la mise en œuvre de la loi ainsi qu'une campagne d'information et de sensibilisation des acteurs concernés.

ANNEXE

Les principales décisions du Défenseur des droits en matière d'accessibilité

Logement :

- Délibération relative à l'installation d'un portail automatisé fermant l'accès d'une résidence, entravant l'accès des patients d'un masseur-kinésithérapeute ; n° 2010-180 ; 06/09/2010 ; Observations devant les tribunaux
- Délibération relative au refus opposé par un syndic de copropriété d'entreposer un fauteuil roulant dans un local de la résidence ; n° 2008-171 ; 07/07/2008 ; Recommandation
- Délibération relative aux difficultés rencontrées par un couple de personnes souffrant d'un handicap visuel pour accéder à leur immeuble à la suite de travaux réalisés sur les ascenseurs ; n° 2007-138 ; 24/05/2007 ; Recommandation
- Délibération relative aux problèmes d'accessibilité à son domicile d'une personne handicapée ; n° 2006-180 ; 18/09/2006 ; Médiation
- Délibération relative à l'accessibilité d'immeubles d'habitation gérés par une société HLM ; n° 2006-52 ; 27/03/2006 ; Recommandation

ERP :

- Décision relative à un refus d'accès à une salle de musculation gérée par une association municipale ; n° MLD-2012-117 ; 2012 ; Recommandation
- Décision relative au refus d'accès à une salle de spectacle opposé par un gérant de théâtre à une personne handicapée ; n° MLD-2012-46 ; 2012 ; Rappel à la loi ; Recommandation
- Délibération relative aux difficultés d'accès aux salles d'audience pour les personnes à mobilité réduite ; n° 2007-291 ; 17/12/2007 ; Observations devant les tribunaux

Transport :

- Décision relative à l'accessibilité d'un quai de gare aux fauteuils roulants ; n° MLD-2011-66 ; 12/01/2012 ; Avis
- Délibération relative à l'accès aux transports en commun des personnes handicapées ; n°2007-83 ; 12/03/2007 ; Recommandation

Voirie :

- Délibération relative aux difficultés d'accessibilité à la voirie publique d'une personne handicapée ; n° 2007-25 ; 12/02/2007 ; Recommandation

Lieux de travail :

- Délibération relative aux difficultés d'accès aux salles d'audience pour les personnes à mobilité réduite ; n° 2007-291 ; 17/12/2007 ; Observations devant les tribunaux

