



Paris, le 18 MAI 2015

Avis du Défenseur des droits n° 15-10

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 ;

Dans le cadre de l'examen, par le Sénat, du projet de loi de ratification de l'ordonnance n°2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à 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 émet l'avis ci-joint.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

Le Défenseur des droits a pour mission générale de veiller au respect des droits et libertés et notamment, à ce titre, « de lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou un engagement international régulièrement ratifié par la France ainsi que de promouvoir l'égalité » (3° de l'article 4 de la loi organique n° 20111-333 du 29 mars 2011). Il a également pour mission d'assurer, en sa qualité de mécanisme indépendant, le suivi de l'application de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH), adoptée par les Nations unies le 6 décembre 2008 et ratifiée par la France le 18 février 2010.

En ratifiant la Convention, l'Etat français s'est engagé à prendre les mesures appropriées afin que l'ensemble de ses instruments législatifs, politiques et programmes garantissent l'effectivité des droits visés par ladite Convention.

Ainsi, la Convention définit la « personne handicapée » comme étant le résultat de l'interaction entre les incapacités de la personne et diverses barrières, notamment environnementales, qui font obstacle à sa pleine et effective participation à la société, sur la base de l'égalité avec les autres.

Ce faisant, la Convention reconnaît le rôle déterminant de l'environnement dans la création de la situation de handicap, et la nécessité d'agir sur les facteurs environnementaux pour permettre aux personnes handicapées de vivre de façon indépendante, de participer pleinement à tous les aspects de la vie et de jouir des droits ouverts à tous.

Dans son article 9, la Convention stipule ainsi qu'il appartient aux Etats parties de prendre « des mesures appropriées pour leur assurer [aux personnes handicapées] l'accès à l'environnement physique, aux transports, à l'information et à la communication, y compris aux systèmes et technologies de l'information et de la communication, et aux autres équipements et services ouverts au public, tant dans les zones urbaines que rurales. (...) ».

Dans son observation générale relative à l'article 9, le Comité des droits des personnes handicapées des Nations unies rappelle que : « La Convention relative aux droits des personnes handicapées fait de l'accessibilité l'un des principes fondateurs – une condition préalable essentielle de la jouissance effective par les personnes handicapées, sur la base de l'égalité des différents droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. L'accessibilité doit être envisagée dans le contexte de l'égalité et de la non-discrimination »¹.

Face à l'impossibilité de tenir l'échéance de 2015, prévue par la loi n°2005-102 du 11 février 2005, la loi n°2014-789 du 10 juillet 2014 a habilité le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public et des transports publics et, notamment, à définir les conditions de mise en place des agendas d'accessibilité programmée (Ad'AP) dont l'objet est de reporter, au-delà de 2015 et sous certaines conditions, l'obligation de mise en accessibilité des établissements recevant du public (ERP) et des services de transport existants.

Tout en regrettant le retard pris en matière d'accessibilité, le Défenseur des droits approuve la démarche consistant à mettre en place des agendas d'accessibilité programmée afin de rendre effectifs, même tardivement, les exigences d'accessibilité fixées par la loi du 11 février 2005 et les droits visés à la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées.

Mais l'analyse des dispositions de l'ordonnance n°2014-1090 du 26 septembre 2014 et des

¹ Comité des droits des personnes handicapées du 25 novembre 2013

différents textes pris pour son application laisse aujourd'hui craindre que les mécanismes prévus ne soient de nature à pervertir le dispositif des agendas d'accessibilité programmées, et par suite à laisser perdurer les discriminations qui résultent du défaut d'accessibilité, et ce en contradiction avec les stipulations de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées.

Par conséquent, des dispositions devront être introduites dans le projet de loi de ratification de l'ordonnance de manière à garantir, notamment par un encadrement des dispositions réglementaires, la conformité des normes juridiques avec les engagements internationaux de la France.

1) En ce qui concerne la mise en accessibilité des établissements recevant du public (ERP) – Articles 2 et 3 de l'ordonnance n°2014-1090 du 26 septembre 2014

La mise en œuvre de la réforme introduite par l'ordonnance du 26 septembre 2014 repose, en grande partie, sur les moyens qui seront mis en place pour accompagner l'élaboration des Ad'AP, pour assurer le contrôle de la conformité des projets d'agendas et le suivi de leur réalisation dans un délai raisonnable ainsi que pour encadrer l'examen des demandes de dérogations. Or, des inquiétudes peuvent légitimement s'exprimer sur ces différents points.

⇒ Conditions d'élaboration des dossiers d'Ad'AP

Malgré les initiatives prises pour accompagner l'élaboration des Ad'AP (ex : mise en place de permanences de techniciens au sein de CCI) de nombreux propriétaires/exploitants d'ERP risquent de se trouver confrontés à des difficultés pour répondre dans les délais et conditions requises à l'obligation de dépôt d'Ad'AP faute de moyens disponibles pour les aider dans le montage des dossiers (moyens en professionnels et experts compétents notamment).

Cette situation pourrait se traduire par de nombreuses demandes de prorogation du délai de dépôt d'agendas, au-delà du 27 septembre 2015, pour « difficultés techniques » (ex : appels d'offre resté infructueux), voire par des rejets de dossiers d'Ad'AP par les préfetures au moment du dépôt, et retarder d'autant la mise en accessibilité des établissements concernés.

Le défaut d'aide par des professionnels et experts compétents au moment de l'élaboration des dossiers renforce également le risque de dépôt d'Ad'AP ne respectant pas les normes d'accessibilité définies par la réglementation.

⇒ Le délai de réalisation des Ad'AP

Dans la communication qui entoure la réforme introduite par l'ordonnance du 26 septembre 2014, il est régulièrement affirmé que le délai de réalisation des Ad'AP ne pourra excéder 3 ans et exceptionnellement être porté à 6 ans, voire 9 ans, ce qui laisse penser qu'en 2019 la quasi-totalité des ERP seront accessibles.

Or, en réalité, aux termes de l'ordonnance et des textes d'application, il apparaît que seuls les Ad'AP concernant les ERP de 5^e catégorie constitués d'un seul établissement seront concernés par le délai de 3 ans et l'échéance de 2019.

Ainsi, pour les autres ERP, « sauf si l'ampleur des travaux ne le justifie pas », le délai de réalisation des Ad'AP s'échelonne entre 2022 (hypothèse basse : en cas de réalisation sur 6 ans sans prorogation) et 2031 (hypothèse haute : en cas de réalisation sur 9 ans, de prorogation du délai de dépôt d'agenda et de prorogation du délai de réalisation en cas de force majeure).

Un examen approfondi de chaque dossier d'Ad'AP par les commissions consultatives départementales pour la sécurité et l'accessibilité (CCDSA) et les préfetures s'avère donc nécessaire afin d'apprécier au plus juste les délais de réalisation des Ad'AP au vu de l'ampleur des travaux à réaliser.

⇒ **Procédure d'approbation des dossiers d'Ad'AP et des demandes de dérogation**

Dans le cadre de la procédure d'approbation des projets d'Ad'AP, les commissions consultatives départementales pour la sécurité et l'accessibilité (CCDSA) et les préfetures risquent de se trouver submergées par un nombre important de dossiers d'Ad'AP à examiner dans un délai contraint de 4 mois.

Cette situation suppose que des moyens suffisants aient été mis en place, au niveau des CCDSA et des préfetures, pour permettre un examen approfondi des demandes de dérogation et des dossiers d'Ad'AP, s'agissant en particulier de l'appréciation des normes d'accessibilité prévues par l'arrêté du 8 décembre 2014.

Un contrôle renforcé des dossiers d'Ad'AP par les CCDSA et les préfetures s'avère, en effet, particulièrement nécessaire dans le cadre de la nouvelle réglementation afin de vérifier, notamment, si les « solutions d'effet équivalent » proposées, le cas échéant, par l'exploitant d'un ERP pour répondre à ses obligations d'accessibilité, satisfont aux mêmes objectifs que les caractéristiques minimales définies par l'arrêté du 8 décembre 2014².

A défaut, par le jeu des décisions d'accord implicites, prévu par la procédure d'approbation des Ad'AP, de nombreux ERP pourraient engager des travaux non-conformes aux exigences d'accessibilité, voire bénéficier de dérogations, sans aucun examen préalable du bienfondé des demandes, et échapper ainsi définitivement et en toute légalité à leur obligation de mise en accessibilité.

Si, depuis la réforme de 2013 visant à simplifier les relations entre les citoyens, le silence de l'administration vaut, en principe, décision d'acceptation, la loi a prévu des exceptions à ce principe justifiées par des impératifs légitimes. Parmi les exceptions, il est notamment prévu le cas où une acceptation implicite ne serait pas compatible avec le respect des engagements internationaux et européens de la France.

Or, tel est le cas en l'espèce. En effet, la procédure d'approbation implicite, prévue pour les Ad'AP et les demandes de dérogation, est de nature à compromettre l'effectivité des principes et des droits consacrés par la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées.

Par conséquent, le respect par la France de ses engagements internationaux justifie de prévoir que le silence gardé par l'autorité administrative dans le cadre de la procédure d'approbation des Ad'AP et des demandes de dérogation vaut décision de rejet.

⇒ **Les dérogations applicables aux établissements recevant du public implantés dans les copropriétés**

L'article 2 de l'ordonnance du 26 septembre 2014 a introduit à l'article L.111-7-3 du CCH un nouveau cas de dérogation applicable aux établissements recevant du public implantés dans les copropriétés.

² Arrêté du 8 décembre 2014 fixant les dispositions prises pour l'application des articles R.111-19-7 à R.111-19-11 du CCH et de l'article 4 du décret n°2006-555 relatives à l'accessibilité des personnes handicapées des établissements recevant du public situés dans un cadre bâti existant et des installations ouvertes au public existantes (JO du 13 décembre 2014)

L'article R.111-19-10 CCH, modifié par le décret n°2014-1326 du 5 novembre 2014, précise que le refus (sans justification) d'une assemblée générale de copropriétaires de réaliser les travaux de mise en accessibilité vaut dérogation de plein droit (sans avis de la CCDSA ni décision préalable de la préfecture) lorsque ce refus concerne un ERP existant dans le bâtiment.

Or, au vu des difficultés récurrentes constatées par le Défenseur des droits concernant la réalisation de travaux d'accessibilité dans les copropriétés, on peut craindre que les assemblées générales de copropriétaires ne s'opposent de manière quasi systématique à la réalisation de tels travaux.

Ce nouveau cas de dérogation aura donc pour effet d'entraver l'accès des personnes handicapées aux services des professions libérales (ex : cabinets médicaux, avocats, ...), largement implantés dans ce type de bâtiments.

Par conséquent, il convient d'appliquer aux établissements recevant du public situés dans les copropriétés le régime des dérogations³ et la procédure d'approbation applicable à l'ensemble des autres établissements recevant du public.

2) En ce qui concerne l'accessibilité des services de transports – Articles 7 et 8 de l'ordonnance n°2014-1090 du 26 septembre 2014

Concernant les services de transport, la loi du 11 février 2005 a fixé des objectifs en termes d'obligation de résultat. Outre l'obligation de mise en accessibilité des transports dans un délai de 10 ans, la loi a prévu 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 aux personnes handicapées ou à mobilité réduite* ».

Or, le principe d'accessibilité généralisée de la chaîne de déplacement est aujourd'hui largement compromis par les dispositions de l'ordonnance et les textes d'application.

⇒ L'aménagement des points d'arrêt prioritaires

Désormais, en application de la réforme, l'accessibilité des services de transport est assurée par l'aménagement de points d'arrêt considérés comme « prioritaires » (au vu notamment de leur fréquentation).

Contrairement à ce que la notion de « prioritaire » pourrait induire, les textes ne prévoient pas d'organiser une programmation de la mise en accessibilité de l'ensemble des points d'arrêt de la chaîne de déplacement. En effet, les autorités organisatrices de transport (AOT) qui auront réalisé l'accessibilité des points d'arrêts prioritaires se trouveront définitivement déchargées de toute obligation de mise en accessibilité des autres points d'arrêts considérés comme non prioritaires.

Ainsi, par exemple, la gare de La Fère (où a eu lieu récemment un accident mortel d'une personne handicapée qui a traversé les voies en raison de l'inaccessibilité de la gare) ne répond pas aux critères de « priorité » définis par les textes. Par conséquent, la SNCF ne sera tenue à aucune obligation de mise en accessibilité de la gare de La Fère. Les personnes handicapées seront obligées de descendre à la gare accessible la plus proche

³ En cas d'impossibilité technique résultant de l'environnement du bâtiment ; en cas de contraintes liées à la conservation du patrimoine architectural ; en cas de disproportion manifeste entre les améliorations apportées par la mise en accessibilité et leurs coûts, leurs effets sur l'usage du bâtiment ou de ses abords ou la viabilité de l'exploitation de l'établissement.

(située à 7 km) et de réserver au moins 48 heures à l'avance auprès de la SNCF un mode de transport de substitution pour revenir à la gare de La Fère.

Par conséquent, au-delà de la mise en accessibilité des points d'arrêt prioritaires, il convient d'organiser une programmation de la mise en accessibilité de l'ensemble des points d'arrêt de manière à garantir à terme l'accessibilité de la totalité de la chaîne de déplacement.

⇒ **Transports scolaires**

Concernant les transports scolaires, l'ordonnance fait reposer sur les familles (sans qu'elles en soient d'ailleurs informées) l'initiative de la mise en accessibilité des points d'arrêt prioritaires, en lieu et place des AOT à qui revient pourtant la responsabilité de mise en œuvre des Ad'AP.

Par ailleurs, les critères d'identification des points d'arrêt prioritaires ne visent que les enfants scolarisés à temps complet dont le projet personnalisé de scolarisation préconise l'utilisation du réseau de transport scolaire.

Quid des enfants scolarisés à temps partiel dont le projet personnalisé de scolarisation préconise l'utilisation du réseau de transport scolaire et qui, de ce fait, ne peuvent bénéficier de la prise en charge d'un transport à titre individuel par le conseil départemental⁴ ? Que se passera-t-il en cas de changement de lieu de résidence de la famille ou de lieu de scolarisation de l'élève handicapé ? ... Autant de questions sans réponse qui rendent ce dispositif, en pratique, inopérant.

Par conséquent, il convient de rendre prioritairement accessibles, à l'initiative de l'autorité organisatrice de transport, les points d'arrêt desservant le domicile et le lieu de scolarisation de tous les enfants handicapés, quel que soit leur temps de scolarisation, dont le projet personnalisé de scolarisation préconise l'utilisation du réseau de transport scolaire.

Par ailleurs, il convient d'organiser une programmation de la mise en accessibilité de l'ensemble des points d'arrêt de transport scolaire de manière à garantir à terme l'accessibilité de la totalité de la chaîne de déplacement.

⇒ **Sanctions applicables**

S'agissant des services de transport, contrairement aux ERP, aucune sanction, notamment pénale, n'est prévue par l'ordonnance en cas de carence de l'AOT dans la mise en œuvre des Ad'AP. Par ailleurs, les sanctions administratives prévues en cas de tardiveté dans le dépôt de l'agenda et la réalisation des travaux sont peu dissuasives. On peut donc s'interroger sur la portée réelle des obligations imposées aux AOT.

Par conséquent, il convient d'aligner le régime des sanctions prévues pour non-respect des obligations d'accessibilité applicables aux services de transport sur celui prévu pour les établissements recevant du public.

⁴ Selon l'article R.213-13 du code de l'éducation, la prise en charge des frais de transport scolaire à titre individuel par le conseil départemental est réservée aux seuls enfants qui ne peuvent utiliser les moyens de transport en commun en raison de la gravité de leur handicap médicalement établie.