LE DÉFENSEUR DES DROITS

Paris, le

Décision du Défenseur des droits n°MLD 2013-16

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 du 13 décembre 2006 ;

Vu la Constitution du 4 octobre 1958 ;

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 le code de la construction et de l'habitation ;

Vu le code des transports ;

le Défenseur des droits rappelle que l'accessibilité constitue un moyen de lutter contre les discriminations en permettant aux personnes handicapées, quel que soit leur handicap, de vivre de façon indépendante et de participer pleinement à tous les aspects de la vie, sur la base de l'égalité avec les autres. 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.

C'est pourquoi, le Défenseur des droits considère que les objectifs fixés par la loi n°2005-102 du 11 février 2005 en matière d'accessibilité doivent être réaffirmés comme un enjeu prioritaire. En conséquence, le Défenseur des droits recommande :

- A la Ministre des Affaires sociales et de la Santé, à la Ministre déléguée chargée des Personnes handicapées et de la Lutte contre l'exclusion, à la ministre de l'Egalité des territoires et du Logement, à la Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, au Ministre délégué chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche et au Ministre de l'Intérieur d'impulser, dès à présent, les conditions nécessaires à la réalisation des objectifs fixés par la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées et la loi du 11 février 2005 :
    - en mettant en place un dispositif de pilotage national chargé d'accompagner les acteurs concernés par la mise en œuvre de la loi, concernant notamment de la mise en place des outils d'évaluation et de programmation (diagnostics, schémas directeurs des services de transport, PAVE) ;
    - en lançant une campagne d'information et de sensibilisation sur les objectifs d'accessibilité généralisée et de confort pour tous fixés par la loi ;

- en réalisant, une analyse coûts-bénéfices, identifiant les investissements nécessaires mais aussi les coûts évités ainsi que les effets économiques induits de l'accessibilité ;
- en réaffirmant l'obligation de respect des règles d'accessibilité pour toutes les constructions et réalisations nouvelles, sans dérogation, conformément au principe de la « conception universelle » inscrit dans la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées ;
- en étendant à tous les établissements recevant du public existants, en cas d'impossibilité avérée de mise aux normes d'accessibilité définies par la réglementation, une obligation d'aménagement raisonnable afin de permettre, par tout moyen, l'accès des personnes handicapées aux prestations offertes[1].

- A la ministre de l'Egalité des territoires et du Logement, d'inscrire dans le projet de loi cadre sur le logement et l'urbanisme :

- l'illégalité du 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, ...) ;
- l'interdiction de la demande, par un propriétaire, de remise en état à l'issue de la location d'un logement rendu accessible pour répondre aux besoins d'une personne handicapée.

Le Défenseur des droits

Dominique Baudis

[1] L'obligation de mettre en place des mesures de substituon en cas d'impossibilité de mise aux normes d'accessibilité, qui prend la forme d'une obligaton de résultat pour les ERP qui remplissent une mission de service public, pourrait ainsi être étendue aux autres ERP sous réserve, pour ce qui les concerne, que la mise en œuvre de ces mesures ne soit pas disproportionnée.

RECOMMANDATIONS

L'égal accès des personnes handicapées aux droits et libertés ouverts à tous, sans discrimination d'aucune sorte fondée sur le handicap, constitue l'un des principes fondamentaux inscrits dans la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées, ratifiée par la France en 2010.

Selon la Convention, le handicap est le résultat de l'interaction entre les incapacités de la personne et diverses barrières, notamment environnementales, qui font obstacle à une pleine et effective participation de la personne handicapée 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.

A ce titre, dans son article 9, la Convention stipule qu'il appartient aux Etats parties de prendre « *des mesures appropriées pour leur assurer 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. (...)* ».

Inscrite dans la loi depuis 1975[2], l'accessibilité de l'environnement était, jusqu'en 2005, essentiellement orientée vers le handicap moteur et n'était que très partiellement mise en œuvre.

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, conformément au principe de « l'égal accès à tout pour tous », est venue rénover la notion d'accessibilité en fixant un principe général d'accessibilité du cadre bâti, des transports, de la voirie, des espaces publics et des technologies d'information, consistant à intégrer, dès la conception, des réponses appropriées afin de tenir compte des besoins de tous, et notamment des personnes handicapées, quel que soit le type de handicap.

Par ailleurs, la loi a fixé des objectifs, en termes d'obligation de résultat, afin que soient rendus accessibles, dans un délai maximum de dix ans, soit au plus tard en 2015, l'ensemble des établissements recevant du public et des services de transports collectifs existants.

Le Défenseur des droits constate, au vu notamment des réclamations dont il est saisi, 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, ...

A moins de deux ans de l'échéance de 2015, le Défenseur des droits souhaite rappeler les enjeux essentiels liés aux respects des objectifs fixés par la loi de 2005 en matière d'accessibilité, s'agissant de garantir aux personnes handicapées un égal accès aux droits ouverts à tous, conformément au principe d'égalité de traitement à l'égard des personnes handicapées inscrit dans la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées.

I. L'ACCESSIBILITE DU CADRE BATI :

L'article L.117-7 du CCH, modifié par la loi n°2005-102 du 11 février 2005, pose un principe général d'accessibilité du cadre bâti et dispose 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 [bâtiments nouveaux] à L. 111-7-3 [bâtiments existants]* ».

1) *L'accessibilité des établissements recevant du public : une obligation de résultat au 1er janvier 2015*

2 Loi n°75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées

L'accessibilité des établissements recevant du public (établissements scolaires, administrations et services publics, bureaux de vote, lieux de culture et de loisirs, commerces de proximité, ...) aux personnes handicapées, quel que soit le type de handicap, est une condition déterminante pour leur permettre d'accéder pleinement aux droits et activités ouverts à tous.

La loi n°2005-102 du 11 février 2005 affiche, dans ce domaine, une ambition forte en ce qu'elle prévoit, outre l'accessibilité des constructions nouvelles, sans possibilité de dérogation, dès le 1er janvier 2007[3], l'obligation de mise en accessibilité des établissements et installations ouverts au public existants dans un délai maximum de 10 ans. Ce délai a été fixé au 1er janvier 2015[4].

Ainsi, à compter de cette date, les établissements recevant du public existants devront, en règle générale et à chaque fois que possible, respecter les normes d'accessibilité prévues pour les constructions nouvelles afin de permettre aux personnes handicapées de se déplacer avec la plus grande autonomie au sein de l'établissement et de bénéficier des prestations en vue desquelles cet établissement a été conçu, dans des conditions normales de fonctionnement. Selon la loi, 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.

Toutefois, par principe de réalité et afin de tenir compte des difficultés liées à l'existant, il est prévu que des dérogations exceptionnelles peuvent être accordées par le préfet, sur avis conforme de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA), après démonstration de l'impossibilité technique de procéder à la mise en accessibilité ou en raison de contraintes liées à la conservation du patrimoine architectural ou lorsqu'il y a disproportion manifeste entre les améliorations apportées et leurs conséquences.

Néanmoins, concernant les établissements qui assurent une mission de service public, cette dérogation ne peut être accordée que si une mesure de substitution est prévue, l'objectif étant de permettre aux personnes handicapées, même en cas d'impossibilité d'accéder à la structure, de bénéficier des prestations offertes.

Ainsi, l'obligation mise à la charge des exploitants d'établissements recevant du public existants en matière d'accessibilité aux personnes handicapées doit s'analyser en une obligation de résultat à laquelle ils ne pourront se soustraire, à compter du 1er janvier 2015, qu'en justifiant se trouver dans l'impossibilité de répondre aux exigences d'accessibilité.

A défaut, les utilisateurs du sol, les bénéficiaires des travaux, les architectes, les entrepreneurs ou autres personnes responsables desdits travaux qui ne respecteraient pas ces obligations sont passibles de sanctions pénales[5].

En outre, à compter du 1er janvier 2015, le refus d'accès à un établissement recevant du public qui serait opposé à une personne handicapée pour des motifs de sécurité lié à l'inaccessibilité de la structure et qui ne serait pas dûment justifié par une impossibilité de répondre aux exigences en matière d'accessibilité, sera susceptible de constituer une discrimination à raison du handicap au sens des articles 225-1 et 225-2 du code pénal[6].

Par ailleurs, conformément à l'obligation d'aménagement raisonnable qui s'impose 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 matière d'emploi et de travail, transposée par la loi du 11 février 2005[7], 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, notamment dans la partie des locaux ouverts au public[8].

Dans la perspective de l'échéance de 2015, afin, d'une part, d'analyser la situation de l'établissement au regard des obligations de mise en accessibilité et, d'autre part, d'établir une estimation du coût des travaux nécessaires pour satisfaire ces obligations, les exploitants des établissements recevant du

---

[3] A compter du 1er janvier 2007, tout permis de construire concernant un ERP doit répondre aux normes d'accessibilité prévues par le décret n°2006-555 du 17 mai 2006.
[4] Décret n°2006-555 du 17 mai 2006.
[5] Article L.152-4 du CCH
[6] Cass. c. crim., 20 juin 2006, pourvoi n°05-85888
[7] 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.
[8] CE, 22 oct. 2010, n°301572

public existants, à l'exception de ceux classés en 5e catégorie[9], sont tenus de réaliser un diagnostic de leurs conditions d'accessibilité.

Ces diagnostics devaient être réalisés avant le 1er janvier 2010 pour les ERP de 1ère et 2ème catégories et les ERP de 3ème et 4ème catégories appartenant à l'Etat ou à ses établissements publics et avant le 1er janvier 2011 pour les ERP de 3ème et 4ème catégories n'appartenant pas à l'Etat ou à ses établissements publics et pour les ERP dits spécifiques. Au total, ce sont ainsi près de 160 000 diagnostics qui devaient être réalisés avant le 1er janvier 2011[10].

Or, plusieurs rapports[11], ainsi que les réclamations adressées au Défenseur des droits, attestent des retards importants pris dans la mise en œuvre de la loi, en particulier, dans la réalisation des diagnostics et, par conséquent, dans la programmation des travaux à réaliser en vue du respect de l'échéance du 1er janvier 2015.

Selon une enquête réalisée par la Délégation ministérielle à l'accessibilité, au 1er juillet 2012, si la majorité des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) avaient engagé une démarche de diagnostic de leurs ERP, 23% des établissements recevant du public appartenant à des EPCI et 26% des établissements recevant du public appartenant aux communes, n'avaient pas encore lancé de diagnostic[12].

Alors que l'Etat devrait se montrer exemplaire, il n'existe à ce jour aucune donnée précise sur l'état d'avancement de la mise en accessibilité des bâtiments recevant du public qui lui appartiennent[13].

Ainsi, à moins de deux ans de l'échéance de 2015, il convient de regretter l'absence de données exhaustives, tant quantitatives que qualitatives, au niveau national sur la mise en œuvre des objectifs fixés par la loi du 11 février 2005 en matière d'accessibilité des établissements recevant du public.

2) *L'accessibilité des bâtiments d'habitation : des exigences insuffisantes pour répondre aux besoins des personnes handicapées en matière de logement*

Alors que les personnes handicapées sont éligibles, en tant que public prioritaire, au droit au logement opposable (DALO) institué par la loi n°2007-290 du 5 mars 2007, l'effectivité de ce droit se heurte aujourd'hui à un double écueil : d'une part, celui de la pénurie de l'offre de logement pour satisfaire la demande des personnes mal logées en général et, d'autre part, celui de l'inaccessibilité des bâtiments d'habitation aux personnes handicapées[14].

Si la loi n°2005-102 du 11 février 2005 a posé un principe général d'accessibilité des bâtiments d'habitation neufs et des maisons individuelles neuves destinées à la location, elle ne va cependant pas jusqu'à imposer, contrairement aux établissements recevant du public, une obligation de mise en accessibilité systématique des bâtiments existants en dehors de la réalisation de travaux importants.

Ainsi, les bâtiments d'habitation collectifs neufs et leurs abords doivent être construits et aménagés de façon à permettre à un habitant ou à un visiteur handicapé de circuler, d'accéder aux locaux et équipements, d'utiliser les équipements, de se repérer et de communiquer avec la plus grande autonomie possible. Les conditions d'accès des personnes handicapées doivent être les mêmes que celles des autres publics ou, à défaut, présenter une qualité d'usage équivalente. Les logements situés au rez-de-chaussée ou en étage desservis par un ascenseur doivent, dès la construction, disposer d'une unité de vie accessible aux personnes en fauteuil roulant.

Dans le parc immobilier existant, seule la création de surfaces ou de volumes nouveaux dans les parties communes ou les logements doivent respecter les dispositions prévues lors de la construction de bâtiments neufs. C'est également le cas pour les modifications, hors travaux d'entretien, apportées

---

[9] Les établissements recevant du public sont classés en catégories (de la 1re à la 5e) par l'article R. 123-19 du CCH, en fonction de l'effectif du public et du personnel

[10] Hors ERP de 5e catégorie (petits commerces de proximité) qui, bien que visés par l'obligation de mise en accessibilité, ne sont pas tenus de réaliser un diagnostic. On estime que ces établissements seraient au nombre de 400 000 à 800 000.

[11] Rapport CGEDD, IGAS et CGEFI, « Les modalités d'application des règles d'accessibilité du cadre bâti pour les personnes handicapées », oct. 2011 ; Rapport de l'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle au Premier ministre, oct. 2012

[12] Point sur « Les documents de programmation et de planification », DMA, 1er juillet 2012

[13] Une circulaire ministérielle du 3 janvier 2013 enjoint les préfets de région et de départements communiquer dans un délai de 3 mois les informations relatives à l'accessibilité des bâtiments de l'Etat.

[14] Selon une enquête SHARE (Survey of Health, Ageing, and Retirement in Europe) conduite dans 15 pays européens, le parc de logements adaptés représenterait environ 6 % de l'ensemble du parc d'habitation en France.

aux circulations communes et locaux collectifs et leurs équipements jouant un rôle en matière d'accessibilité. Les travaux réalisés à l'intérieur des volumes ou surfaces existants jouant un rôle en matière d'accessibilité des personnes handicapées doivent, au minimum, maintenir les conditions d'accessibilité existantes.

Concernant les bâtiments d'habitation existants, ces obligations sont assorties de possibilités de dérogations, accordées par le préfet sur avis conforme de la CCDSA, en raison d'une impossibilité technique résultant, notamment, de l'environnement du bâtiment, de la préservation du patrimoine architectural, des contraintes d'urbanisme ou d'une disproportion manifeste entre les améliorations apportées par les travaux d'accessibilité et leurs conséquences.

Les exigences en matière d'accessibilité, fortement contraignantes sur le flux des nouveaux logements, sont ainsi en revanche très limitées dans le parc de logements existants, hors travaux très importants engagés sur l'immeuble. Dans ces conditions, l'offre de logements accessibles et adaptés ne peut se constituer qu'au rythme des constructions nouvelles, dont le flux annuel est estimé à 380 000 logements nouveaux, soit environ 1% du parc immobilier.

S'ajoutent à ce constat, les difficultés récurrentes auxquelles se trouvent aujourd'hui confrontées les personnes handicapées au sein du parc de logements privés existant, et en particulier dans les copropriétés, pour réaliser les travaux d'accessibilité bien souvent indispensables à leur maintien dans le logement. Au vu des réclamations adressées au Défenseur des droits, il apparaît que ces difficultés sont principalement de deux ordres :

- D'une part, les nombreux refus opposés par les assemblées générales de copropriétaires de réaliser les travaux d'accessibilité et ce, même en cas de financement total ou partiel des travaux par la personne handicapées grâce aux aides financières accordées par les organismes (ANAH et 1% logement) pour aménager les parties communes et les logements ;
- D'autre part, la subordination de la location d'un logement à une personne handicapée à la condition qu'elle ne réalise pas de travaux ou, à tout le moins, qu'elle s'engage à la remise en état du logement au terme de la location.

La capacité de répondre aux besoins des personnes handicapées, tant dans le parc de logements existants que dans le neuf est aujourd'hui, de ce fait, très limitée. Elle est, en outre et en tout état de cause, insuffisante pour faire face aux besoins liés au vieillissement de la population, dont les enjeux dans l'habitat, bien que tardivement pris en compte, sont désormais bien identifiés.

II. LA CONTINUITE DE LA CHAINE DE DEPLACEMENT :

Permettre aux personnes handicapées de se déplacer, avec la plus grande autonomie possible, en dehors de leur logement et d'accéder sans entrave aux activités ouvertes à tous, suppose de rendre accessible la totalité de la chaîne de déplacement.

Dans son article 45, la loi du 11 février 2005 a instauré le principe de la continuité de la chaîne de déplacement en prévoyant que « La chaîne de 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[15] ».

1) L'accessibilité des transports : un droit pour tous à l'horizon du 12 février 2015

L'accessibilité des transports aux personnes handicapées et à mobilité réduite s'inscrit pleinement dans le droit au transport pour tous édicté par l'article L.1111-1 du code des transports, aux termes duquel : « *Le système des transports doit satisfaire les besoins des usagers et rendre effectifs le droit qu'a toute personne, y compris celle dont la mobilité est réduite ou souffrant d'un handicap, de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens (...)* ».

[15] Les personnes à mobilité réduite sont définies par le décret n°2006-138 du 9 février 2006. Il s'agit de « toutes les personnes ayant des difficultés pour utiliser les transports publics, telles que, par exemple, personnes souffrant de handicaps sensoriels et intellectuels, personnes en fauteuil roulant, personnes handicapées des membres, personnes de petite taille, personnes âgées, femmes enceintes, personnes transportant des bagages lourds et personnes avec enfants (y compris enfants en poussette) ».

A l'instar des établissements recevant du public, la loi du 11 février 2005 a fait de l'accessibilité des transports, une obligation de résultat. Elle a, ainsi, prévu que tous les services de transports collectifs devaient, sauf dérogation[16], être rendus accessibles aux personnes handicapées ou à mobilité réduite, dans un délai de dix ans, soit au plus tard le 12 février 2015.

Avant cette échéance, les nouveaux réseaux de transports doivent être rendus accessibles dès leur mise en service. C'est également le cas pour tout matériel roulant acquis lors d'un renouvellement de matériel ou à l'occasion de l'extension des réseaux existants.

Le droit au transport se traduit également par l'obligation faite aux autorités organisatrices de transports, lorsque la mise en accessibilité de réseaux existants s'avère techniquement impossible, de mettre à disposition des personnes handicapées des moyens de transport de substitution, adaptés à leurs besoins, aux mêmes conditions tarifaires que celles prévues pour les transports publics.

Afin de programmer la mise en accessibilité des systèmes de transports collectifs à l'échéance de 2015, et définir les modalités de l'accessibilité des différents types de transport ainsi que, le cas échéant, les dispositifs de substitution devant être mis en place, les autorités organisatrices de transport compétentes devaient élaborer un schéma directeur d'accessibilité des services dont elles ont la responsabilité, dans un délai de trois ans après la publication de la loi du 11 février 2005, soit au plus tard le 12 février 2008.

Or, selon l'enquête réalisée par la Délégation ministérielle à l'accessibilité[17], au 1er juillet 2012, soit quatre ans après la date limite fixée par la loi, 39% des schémas directeurs d'accessibilité n'étaient toujours pas adoptés.

A cette situation, s'ajoute les inquiétudes exprimées auprès du Défenseur des droits par certaines personnes handicapées concernant l'insuffisante prise en compte de leurs besoins spécifiques dans les nouveaux trains qui devraient être prochainement mis en circulation, s'agissant en particulier de l'insuffisance du nombre de places accessibles par rame.

2) L'accessibilité de la voirie et des espaces publics : un objectif qui reste à atteindre

A compter du 1er juillet 2007, l'aménagement, en agglomération, des espaces publics et de l'ensemble de la voirie ouverte à la circulation publique et, hors agglomération, des zones de stationnement, des emplacements d'arrêt des véhicules de transport en commun et des postes d'appel d'urgence est réalisé de manière à permettre l'accessibilité de ces voiries et espaces publics aux personnes handicapées ou à mobilité réduite avec la plus grande autonomie possible.

Ces obligations sont applicables au fur et à mesure de la réalisation de voies nouvelles ou de travaux ou aménagements touchant les voies et espaces existants, qu'ils soient ou non réalisés dans le cadre d'un projet de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics.

Comme pour le cadre bâti et les services de transports collectifs, la loi prévoit des dérogations à la mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics en cas d'impossibilités techniques.

Le Conseil d'État[18] encadre strictement ces dérogations. Il estime, en effet, qu'une telle impossibilité doit être « appréciée au cas par cas, pour chaque ouvrage ou équipement en fonction de ses caractéristiques propres » et juge qu'elle ne saurait résulter que d'un « obstacle de nature technique impossible à surmonter ou qui ne pourrait être surmonté qu'au prix d'aménagements spéciaux manifestement hors de proportion avec le coût habituellement supporté pour rendre accessible le type d'ouvrage ou d'équipement considéré ». Par conséquent, une autorité organisatrice de transport, en l'occurrence une communauté d'agglomération, ne peut se prévaloir des seules contraintes budgétaires de la collectivité pour se soustraire à son obligation de mise en accessibilité des arrêts de véhicules de transport en commun.

Un plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (PAVE) devait être établi, au plus tard le 23 décembre 2009, dans chaque commune, quelle que soit sa taille, à l'initiative du maire ou, le cas échéant, du président de l'établissement public de coopération intercommunale.

---

[16] Des dérogations sont prévues en cas d'impossibilités techniques avérées et pour les réseaux souterrains de transport ferroviaire (le métro par exemple) et de transport guidé existant (chemin de fer, tramway notamment).

[17] Point sur « Les documents de programmaton et de planification », DMA, 1er juillet 2012

[18] CE, 22 juin 2012, no 343364, Communauté d'agglomération du pays Voironnais

Ce plan a, notamment, pour objet de fixer les dispositions susceptibles de rendre accessible aux personnes handicapées et à mobilité réduite l'ensemble des circulations piétonnes et des aires de stationnement d'automobiles situées sur le territoire de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale. Il précise les conditions et délais de réalisation des équipements et aménagements prévus. Il fait partie intégrante, le cas échéant, du plan de déplacements urbains et du plan local de déplacements.

Au 1er juillet 2012[19], seuls 13 % des PAVE étaient adoptés, alors que 51 % étaient encore en cours d'élaboration et 36 % n'étaient toujours pas lancés.

Par ailleurs, ainsi que le souligne le rapport de la Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois[20] : « *L'analyse des premiers plans fait apparaître que ceux-ci sont plus ou moins bien réalisés, très succincts voire incomplets pour certains. Le plus souvent, ils ne contiennent pas de vision globale de la chaîne de déplacement, pas de synthèse quant aux aménagements à réaliser et pas d'articulation entre le plan d'accessibilité, le schéma directeur d'accessibilité [des services de transport collectifs] et le diagnostic d'accessibilité des ERP* ».

III. RECOMMANDATIONS

A l'heure où chacun s'accorde à considérer que l'échéance de 2015 ne pourra être respectée, eu égard au retard pris dans la mise en œuvre des objectifs de la loi du 11 février 2005 en matière d'accessibilité, le Défenseur des droits tient à rappeler que l'accessibilité constitue un moyen de lutter contre les discriminations en permettant aux personnes handicapées, quel que soit leur handicap, de vivre de façon indépendante et de participer pleinement à tous les aspects de la vie, sur la base de l'égalité avec les autres.

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.

C'est pourquoi, le Défenseur des droits considère que les objectifs fixés par la loi n°2005-102 du 11 février 2005 en matière d'accessibilité doivent être réaffirmés comme un enjeu prioritaire.

En conséquence, le Défenseur des droits recommande :

- A la Ministre des Affaires sociales et de la Santé, à la Ministre déléguée chargée des Personnes handicapées et de la Lutte contre l'exclusion, à la ministre de l'Egalité des territoires et du Logement, à la Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, au Ministre délégué chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche et au Ministre de l'Intérieur d'impulser, dès à présent, les conditions nécessaires à la réalisation des objectifs fixés par la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées et la loi du 11 février 2005 :
    - en mettant en place un dispositif de pilotage national chargé d'accompagner les acteurs concernés par la mise en œuvre de la loi, concernant notamment de la mise en place des outils d'évaluation et de programmation (diagnostics, schémas directeurs des services de transport, PAVE) ;
    - en lançant une campagne d'information et de sensibilisation sur les objectifs d'accessibilité généralisée et de confort pour tous fixés par la loi ;
    - en réalisant, une analyse coûts-bénéfices, identifiant les investissements nécessaires mais aussi les coûts évités ainsi que les effets économiques induits de l'accessibilité ;
    - en réaffirmant l'obligation de respect des règles d'accessibilité pour toutes les constructions et réalisations nouvelles, sans dérogation, conformément au principe de la « conception universelle » inscrit dans la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées ;
    - en étendant à tous les établissements recevant du public existants, en cas d'impossibilité avérée de mise aux normes d'accessibilité définies par la réglementation, une obligation

[19] Point sur « Les documents de programmation et de planification », DMA, 1er juillet 2012

[20] Rapport « Loi Handicap : des avancées réelles, une application encore insuffisante » des Sénatrices Claire-Lise Campion et Isabelle Debré, n°635, Juillet 2012

d'aménagement raisonnable afin de permettre, par tout moyen, l'accès des personnes handicapées aux prestations offertes[21].

- A la ministre de l'Egalité des territoires et du Logement, d'inscrire dans le projet de loi cadre sur le logement et l'urbanisme :
    - l'illégalité du 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, ...) ;
    - l'interdiction de la demande, par un propriétaire, de remise en état à l'issue de la location d'un logement rendu accessible pour répondre aux besoins d'une personne handicapée.

[21] L'obligation de mettre en place des mesures de substitution en cas d'impossibilité de mise aux normes d'accessibilité, qui prend la forme d'une obligaton de résultat pour les ERP qui remplissent une mission de service public, pourrait ainsi être étendue aux autres ERP sous réserve, pour ce qui les concerne, que la mise en œuvre de ces mesures ne soit pas disproportionnée.