



N° 3853

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 octobre 2011.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*portant sur l'accessibilité universelle
pour les personnes en situations de handicap,*

présentée par Mesdames et Messieurs

Martine BILLARD, Marie-Hélène AMIABLE, François ASENSI, Alain BOCQUET, Patrick BRAOUEZEC, Jean-Pierre BRARD, Marie-George BUFFET, Jean-Jacques CANDELIER, André CHASSAIGNE, Jacques DESALLANGRE, Marc DOLEZ, Jacqueline FRAYSSE, André GERIN, Pierre GOSNAT, Jean-Paul LECOQ, Roland MUZEAU, Daniel PAUL, Jean-Claude SANDRIER et Michel VAXÈS,

député-e-s.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'article 1^{er} de la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 proclame: « *Les hommes naissent libres et égaux en droits.* ». Selon le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946: « *Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* » (article 5); « *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* » (article 10); « *Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* » (article 11). Quant au premier alinéa du Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, il déclare: « *Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'Homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le Préambule de la Constitution de 1946...* ».

Le gouvernement et la majorité parlementaire qui ont mené l'adoption de la loi du 11 février 2005, intitulée paradoxalement « Pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées », ont collectivement fait passer la société à côté des principes dont cette loi se réclame et ont prolongé d'autant les attentes des millions de personnes confrontées à des situations de handicap, parfois dramatiques, souvent très difficiles, toujours stigmatisantes. En effet, la loi du 11 février 2005 a repris la définition de la Classification internationale du handicap remontant à 1980. Elle dispose que: « *Constitue un handicap, au sens de la présente loi, toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant* » et, ce faisant, affirme que le handicap est prioritairement consubstantiel à la personne et non le produit interactif d'une déficience et d'un environnement, comme l'attestent les travaux internationaux reconnus par la France.

La Classification internationale du handicap a été contestée dès son adoption en 1980, de nombreux acteurs du mouvement associatif et des chercheurs en sciences sociales lui reprochant de ne pas tenir compte suffisamment des aspects handicapants générés par les facteurs environnementaux. Ainsi, le processus de révision de cette classification engagé quinze ans plus tard par l'Organisation mondiale de la santé a permis de décrire au plus près les processus de production du handicap avec ses variables individuelles et ses variables environnementales. Fondée sur une conception interactive entre l'individu et la société, cette approche nouvelle a parallèlement inspiré les Règles Standards de l'ONU adoptées en 1998 qui proposent de renforcer la participation sociale des intéressés en généralisant notamment l'intégration scolaire et professionnelle en milieu ordinaire, le soutien à domicile et l'éducation tout au long de la vie.

L'OMS a donné une nouvelle définition du handicap dans ses conclusions en 2001. Elle s'inspire des différentes recommandations européennes ou de la « Déclaration de Madrid du Forum européen des personnes handicapées » qui insiste sur la nécessité d'abandonner : *« l'idée préconçue de la déficience comme seule caractéristique de la personne... pour en venir à la nécessité d'éliminer les barrières, de réviser les normes sociales, politiques et culturelles, ainsi qu'à la promotion d'un environnement accessible et accueillant »*, mais aussi *« l'idée préconçue d'actions économiques et sociales pour le petit nombre... pour en venir à la conception d'un monde pour tous »*. Ainsi, les éléments de définition formulés par l'OMS indiquent que : *« L'état de fonctionnement et de handicap d'une personne est le résultat de l'interaction dynamique entre son problème de santé... et les facteurs contextuels qui comprennent à la fois des facteurs personnels et des facteurs environnementaux »*. Et ce, d'autant plus que l'OMS donne de la santé la définition suivante : *« la santé est un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas en une absence de maladie ou d'infirmité »*.

La notion de handicap est aujourd'hui modifiée. Le handicap suppose toujours une altération anatomique ou fonctionnelle quelle qu'en soit la cause : anomalie congénitale, trouble de développement de l'enfance, maladie, traumatisme. Mais le regard s'est déplacé vers les difficultés qui en résultent pour les personnes dites « handicapées » quant à leur participation à la vie sociale et le rôle que l'environnement peut jouer dans l'aggravation ou l'atténuation de ces difficultés. L'organisation mondiale de la santé (OMS) en a pris acte dans sa nouvelle classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé.

En matière d'accessibilité du cadre bâti d'habitation, des établissements recevant du public et des installations ouvertes au public, et même de la voirie, les annonces n'ont pas été suivies de réalisations concrètes pour ce qui concerne l'existant. La mise en accessibilité est par ailleurs encore beaucoup trop aléatoire pour ce qui concerne l'immobilier à construire. De ce point de vue, les tentatives du gouvernement pour introduire en catimini des dérogations en matière d'accessibilité du cadre bâti à réaliser, alors même que la loi du 11 février 2005 ne l'envisage pas – tentatives pour le moment avortées grâce à la vigilance du mouvement associatif appelant le Conseil d'État à s'opposer à la remise en cause de principes explicités par la loi – nous amènent à proposer des mesures visant à traduire dans la réalité le principe d'accessibilité universelle. La possibilité offerte au patronat de déroger au principe d'accessibilité en ce qui concerne les locaux de travail et la volonté manifeste d'offrir aux promoteurs une possibilité identique pour le cadre bâti neuf – avec la proposition de loi sénatoriale Doligé – constituent autant de provocations contre lesquelles nos concitoyens en butte à l'aggravation des situations de handicap nous appellent à réagir.

L'accessibilité des bâtiments fait partie intégrante de l'approche de développement durable et son importance a été soulignée dans l'article 3 de la loi Grenelle I, qui place l'accessibilité parmi les objectifs à prendre en compte systématiquement. Par ailleurs, la France a ratifié la Convention internationale sur les droits des personnes handicapées depuis le 1er avril 2010. Cette ratification s'est accompagnée de la résolution du Conseil national consultatif des personnes handicapées, adoptée le 20 mai 2010, tendant à faire appliquer le principe de la conception universelle en droit positif. Enfin, l'Union européenne a rendu opposable pour ses propres instances la Convention internationale sur les droits des personnes handicapées, si bien que ladite Convention peut désormais être invoquée devant ses juridictions. D'un point de vue économique, la conception universelle constitue aussi le choix le plus pertinent. Son application permettrait de ne pas solliciter la solidarité nationale le jour venu pour l'adaptation des logements, en particulier pour les personnes âgées.

Il convient de mener une véritable politique de prévention et de suppression des situations de handicap générées par un environnement architectural inadapté, en prévoyant que la formation à l'accessibilité du cadre bâti pour tous sera obligatoire dans la formation initiale et continue des architectes et des professionnels du cadre bâti. Le caractère handicapant de la situation d'inaccessibilité actuelle du cadre bâti existant que vit un nombre de plus en plus important de nos concitoyens à mobilité réduite

auquel il faut ajouter le nombre lui aussi de plus en plus important de personnes rencontrant des besoins identiques et prévisibles liés au vieillissement, impose de n'autoriser que des constructions nouvelles – moins de 0,4 million en moyenne par an pour 32 millions de logements existants – répondant qualitativement à l'impérieuse obligation d'accessibilité pour tous. Il s'agit là d'un objectif parfaitement raisonnable, techniquement réalisable à moindre coût, et assurément bénéfique d'un point de vue social.

En matière d'accessibilité de l'habitat, nous distinguons l'habitat neuf, l'habitat social existant et l'habitat privé existant. Pour l'habitat neuf, nous proposons que l'accessibilité soit effective de la voirie aux parties communes et aux entrées principales des logements nouveaux ; que le nombre d'étages déterminant la présence d'un ascenseur soit diminué à moins de R+4 ; que tous les logements nouveaux soient facilement adaptables ; que tous les logements nouveaux à niveaux multiples, en particulier les maisons individuelles à étages, soient conçus de manière à offrir, soit une unité de vie de plein pied, soit la possibilité, le cas échéant et sans avoir à modifier les structures ni demander une quelconque autorisation, d'y installer un système élévateur rendant l'ensemble des niveaux accessibles aux usagers ne pouvant utiliser un escalier. Pour l'habitat social existant, nous proposons que, de par le caractère public des fonds engagés, collectif et individuel, locatif ou en accession à la propriété, ce soit, ainsi que le prévoyait d'ailleurs la réglementation antérieure, la seule nature des travaux à entreprendre qui déclenche l'obligation de mise en accessibilité, comme les travaux de modification des circulations des parties communes ou de redistribution des volumes intérieurs des appartements, afin que les premières soient accessibles et les seconds adaptables. Ce serait également la règle lors de la construction d'appartements par changement de destination d'un bâtiment existant. L'habitat privé est assurément le secteur de l'habitat le plus difficile à rendre accessible car on ne peut envisager une autre politique que celle reposant sur l'information ou l'incitation par un soutien financier. Les propriétaires bailleurs devraient pouvoir passer des conventions avec les établissements ou services spécialisés afin de déterminer les modifications nécessaires à apporter aux logements pour les adapter aux différentes situations de handicap rencontrées par leurs locataires et prévoir une collaboration afin d'intégrer les personnes dites « handicapées » dans leur logement sur la base d'un projet personnalisé.

En matière d'accessibilité des ERP (établissements recevant du public) et des IOP (installations ouvertes au public), l'ensemble des catégories des

ERP et IOP neufs devra être accessible. La prise en compte de l'accessibilité devrait être nécessaire à l'obtention du permis de construire ou de l'autorisation de travaux. Pour les établissements ou installations justifiant, dans le cadre de la réglementation actuelle, d'un contrôle de conformité – technique ou de sécurité – obligatoire, l'accessibilité serait soumise aux mêmes obligations de contrôle. Une collectivité publique ne doit pouvoir accorder d'aide financière directe ou indirecte pour la construction, l'extension ou la transformation d'un bâtiment d'habitation, d'un ERP ou d'une IOP que si le maître d'ouvrage a produit un dossier relatif à l'accessibilité. Les ERP et IOP existants des catégories 1 à 4, publics et privés, doivent être effectivement rendus accessibles dans les délais prévus par la loi du 11 février 2005. La prise en compte de l'accessibilité doit faire l'objet d'une procédure de contrôle, en amont et en aval du chantier de mise en accessibilité, selon une procédure identique à celle prescrite pour les ERP et IOP neufs. Les ERP et IOP publics de catégorie 5 devraient aussi être rendus accessibles dans le délai prévu par la loi du 11 février 2005, sans exception puisqu'il s'agit d'une priorité, même si des fonds complémentaires doivent être dégagés, pour les communes de petite taille en particulier. Le rôle du FISAC doit être conforté et étendu à toutes les activités artisanales et libérales devant être accessibles aux personnes qui dans le cas contraire pourraient se trouver en situations de handicap. Le volume des aides du FISAC doit être renforcé, et ses aides seront étendues à toutes les entreprises et activités éligibles sans considération de la taille de leur commune d'implantation.

Par ailleurs, la voirie, les infrastructures d'accueil des services de transports public, les mobiliers urbains et tous les aménagements de voie publique doivent être accessibles dès leur mise en place initiale. Pour l'existant, ils doivent être rendus accessibles lors de leur rénovation ou par des travaux spécifiques dans un délai de dix ans, délai de rigueur, sans exception.

Enfin, la notion « d'accessibilité » doit être conçue de façon universelle, quelles que soient les situations de handicap que l'on cherche à compenser. Et doit concerner la mise en place d'une politique générale d'extension de l'accessibilité pour supprimer les situations de handicap, quant à l'accès à l'emploi et l'accès aux œuvres de culture et aux livres, la participation à la vie politique et civique.

Selon un sondage récent de l'IFOP, un Français sur trois a des difficultés d'accessibilité ; 90 % des Français considèrent que les objectifs de la loi « handicap » de 2005 sont prioritaires et doivent être atteints ;

et 91 % de la population considèrent que l'accessibilité est un enjeu de société qui concerne tout le monde et sur lequel il faut investir.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Article unique

- ① L'Assemblée nationale,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 136 du règlement,
- ④ Constatant la volonté rampante de certains acteurs publics ou privés de vider la loi du 11 février 2005 « Pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées » de toute portée contraignante quant à la mise en accessibilité pour tous du cadre bâti, en développant de facto les dérogations, en jouant sur l'usage de mots non définis tels que « mesures de substitution » et en mélangeant l'usage des termes « logements accessibles », « logements adaptables » et « logements adaptés »,
- ⑤ Affirme l'importance de la conception universelle de l'accessibilité telle que prévue par la Convention internationale sur les droits des personnes handicapées ratifiée par la France depuis le 1^{er} avril 2010,
- ⑥ Affirme ainsi la nécessité de circonscrire les mesures de substitution quant à la mise en accessibilité du bâti à des critères d'ordre strictement techniques ou architecturaux, sans qu'il soit tenu compte de la destination de l'immeuble ou de l'activité qui s'y déroule ; ce qui revient à créer une dérogation de plein droit contraire au principe d'accessibilité universelle,
- ⑦ Invite le gouvernement français à prendre les décisions permettant la mise en œuvre d'une réelle politique d'accessibilité universelle afin de réduire les situations de handicap vécues aujourd'hui par plusieurs millions de nos concitoyens, en conformité avec ses engagements internationaux.