

**L'INAPPLICATION DU DROIT À L'ACCESSIBILITÉ  
POUR LES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP :  
LA MISE EN CAUSE DES ÉVALUATIONS *EX ANTE***

Mathias NUNES<sup>1</sup>

**Résumé**

Le droit à l'accessibilité pour les personnes en situation de handicap ne bénéficie pas d'une efficacité totale. La mise en cause des évaluations *ex ante* participe à l'appréhension de la difficile mise en œuvre de ce droit et à mesurer l'impact que peut avoir l'élaboration de ces documents préparatoires sur l'application des normes et la garantie des droits.

***Abstract***

*The right to accessibility for disabled people does not have an effective application. The apprehension of ex-ante evaluations can help to explain the consequences that the making of these preparatory documents may have on the application of norms and the guarantee of rights.*

« Nos sociétés sont devenues trop complexes et trop rapides pour qu'un texte de loi produise ses pleins effets sans se heurter lui-même au principe de réalité. [...] C'est pourquoi bien suivre l'application d'une loi, s'assurer de sa pertinence dans la durée, de ses effets dans le temps pour la corriger ou y revenir est aujourd'hui devenu une ardente obligation<sup>2</sup>. »

« L'inclusion des personnes en situation de handicap constituera une des priorités du quinquennat. [...] Un enfant handicapé scolarisé, ce n'est pas seulement une histoire d'argent, ni même de justice : c'est une chance pour l'ensemble de ses camarades. [...] Une entreprise ou une collectivité territoriale qui embauchent plutôt que de payer une taxe, c'est une communauté de travail plus forte et plus motivée [...]»<sup>3</sup> »

---

<sup>1</sup> Doctorant, Aix-Marseille Université, Université de Toulon, Université de Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, ILF-GERJC, Aix-en-Provence, France.

<sup>2</sup> Déclaration du président de la République E. MACRON devant le Congrès du Parlement, XV<sup>e</sup> législature, séance du lundi 3 juillet 2017.

<sup>3</sup> Déclaration de politique générale du Premier ministre É. PHILIPPE devant l'Assemblée nationale, XV<sup>e</sup> législature, session extraordinaire de 2016-2017, séance du mardi 4 juillet 2017.

Les lois relatives au handicap et plus particulièrement celles concernant l'accessibilité aux établissements recevant du public (ci-après ERP), aux transports, à la voirie ou au logement ont un point commun : elles révèlent des insuffisances dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la loi. Ces lacunes se retrouvent notamment au stade de l'évaluation préalable de la loi et dans la concrétisation de ces mesures d'application.

Le législateur s'est saisi à plusieurs reprises de la question du droit à l'accessibilité<sup>4</sup>. Pour la première fois, avec la *loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées*, les pouvoirs publics ont pris la mesure de cette cause et ont souhaité « assurer aux personnes handicapées toute l'autonomie dont elles sont capables » en permettant que « les dispositions architecturales et aménagements des locaux d'habitation et des installations ouvertes au public [...] soient accessibles aux personnes handicapées »<sup>5</sup>. À la suite de l'inapplication constatée de cette loi-cadre, le législateur est intervenu avec 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*, dite loi-handicap, afin de refondre le régime de l'accessibilité. Cette réforme demeurait une nécessité pour clarifier le handicap en lui donnant, d'une part, une définition délimitant son champ d'application et en précisant, d'autre part, son régime afin de permettre l'exercice des droits par l'accessibilité<sup>6</sup>. Derrière la notion d'accessibilité repose désormais l'idée selon laquelle « les établissements recevant du public situés dans un cadre bâti existant doivent être tels que toute personne handicapée puisse y accéder, y circuler et y recevoir les informations qui y sont diffusées, dans les parties ouvertes au public »<sup>7</sup>. L'objectif de la loi de 2005 ne souffrait d'aucune ambiguïté : à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, et donc dans un délai de dix ans, tous les ERP devaient être accessibles aux personnes en situation de handicap, ou à défaut permettre une qualité d'usage équivalente. À l'heure du bilan, l'obligation de mise aux normes d'accessibilité n'a pas été atteinte. Pour des raisons financières ou matérielles, le délai n'a pas été respecté et, une nouvelle fois, la mise en œuvre de ce droit n'est pas assurée. Dans ce contexte, le législateur a souhaité reporter, en application de l'ordonnance du 29 septembre 2014<sup>8</sup>, la concrétisation de ce droit pour certains cas à 2024, soit près de cinquante ans après la première loi-cadre.

4 Exemple de lois relatives au handicap touchant directement ou indirectement l'accessibilité : Loi n° 57-1223 du 23 novembre 1957 *sur le reclassement professionnel des travailleurs handicapés*; Loi n° 96-1076 du 11 décembre 1996 modifiant la loi n° 75-535 du 30 juin 1975 *relative aux institutions sociales et médico-sociales et tendant à assurer une prise en charge adaptée de l'autisme*; Loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 *en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés*; Loi n° 90-602 du 12 juillet 1990 *relative à la protection des personnes contre les discriminations en raison de leur état de santé ou de leur handicap*; Loi n° 91-663 du 13 juillet 1991 *portant diverses mesures destinées à favoriser l'accessibilité aux personnes handicapées des locaux d'habitation, des lieux de travail et des installations recevant du public*.

5 Articles 1<sup>er</sup> et 49 de la loi susmentionnée.

6 Limiter le droit à l'accessibilité revient à méconnaître l'exercice d'autres droits constitutionnellement et conventionnellement garantis comme l'égalité, la liberté d'aller et venir ainsi que l'exercice des droits civils et politiques ; Article 5 CIDPH. Par ailleurs, les articles 2, 3, 9 et 21 CIPDH prévoient expressément un droit à l'accessibilité ; J. COLONNA, G. NICOLAS (dir.), *L'intégration des personnes handicapées*, n° 8, Les études hospitalières, CDSA, 2008, 190 p ; F. CAFARELLI, « L'accessibilité des bâtiments aux personnes handicapées : vers une mutation du principe d'égalité ? », *RDLF* 2011, chron. n° 10 ([www.revuedlf.com](http://www.revuedlf.com)) ; D. ROMAN, « Reconnaissance du handicap et effectivité des droits, dix ans d'application de la loi handicap », *RDLF*, 2016, Chron. n° 19 ([www.revuedlf.com](http://www.revuedlf.com)) ; C. ROGER-LACAN, « Nouvelle reconnaissance de la responsabilité pour rupture de l'égalité devant les charges publiques : les difficultés d'accès des handicapés aux bâtiments publics », Conclusions sur CE, Ass., 22 octobre 2010, *Mme B.*, n° 301572, Lebon, *AJDA*, 2010, p. 2020.

7 Article L.111-7-3 CCH.

8 Article 3 de l'ordonnance du 29 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*.

Les causes légistiques doivent être prises en compte pour appréhender l'inapplication du droit à l'accessibilité puisqu'elles contribuent à expliquer l'effectivité des normes, de leurs élaborations et leurs mises en œuvre<sup>9</sup>. Le but de la légistique, cet « art de faire la loi »<sup>10</sup>, est d'analyser l'ensemble des « techniques de conception et de rédaction » permettant de ne faire « que des textes nécessaires, bien conçus, clairement écrits et juridiquement solides » afin d'aboutir à une « amélioration de l'efficacité, de la sécurité et de l'intelligibilité de la règle de droit »<sup>11</sup>. Le stade de l'évaluation *ex ante*, en particulier, est significatif pour analyser les objectifs souhaités par le législateur et les moyens mis en œuvre en vue de permettre l'application du droit. Il faut entendre par évaluation *ex ante*, l'ensemble des documents et études réalisés sur demande ou à la propre initiative d'acteurs parlementaires et/ou extraparlimentaires (autorités administratives indépendantes, associations d'aide au handicap ou de juridictions à titre consultatif), en amont de toute solution normative. Son intérêt est d'optimiser la norme à venir tant au regard des faits que du droit. Il s'agit surtout de rassembler les éléments objectifs démontrant une connaissance de l'objet sur lequel on s'apprête à légiférer. L'usage des évaluations est de bon aloi puisqu'il indique au législateur les lacunes normatives à combler pour garantir la mise en œuvre du droit. C'est de cette manière, par exemple, que le Conseil d'État, à propos du projet de loi ÉLAN de 2018 et en sa qualité de conseiller du gouvernement, a « [attiré] [...], l'attention [...] sur la nécessité d'une clarification des dispositions [...] relatives aux personnes handicapées ou à mobilité réduite, dont la rédaction actuelle ne s'avère pas, au regard de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, satisfaisante »<sup>12</sup>.

Le droit à l'accessibilité demeure très largement inapplicable car les lois sont partiellement appliquées. Certaines causes de l'inapplication tiennent en l'absence de « portage politique »<sup>13</sup> après promulgation, sans lien avec l'évaluation, comme la mise en œuvre tardive de décrets d'application des lois. Dès la première année d'application de la loi-handicap, en 2006, puis annuellement, le constat de l'échec se fait ressentir au travers de rapports d'évaluation peu favorables quant au bilan de la mise en œuvre du droit à l'accessibilité<sup>14</sup>. Selon le rapport des commissions sur l'application des lois en 2004-2005 pour l'année 2005, la loi-handicap présente un taux d'application de seulement 8 %. Cette situation est d'autant plus compromettante pour les pouvoirs publics que cette loi fixait, à compter de sa publication, un délai de six mois pour mettre en œuvre les textes d'application. D'autres causes de cette inapplication s'expliquent par l'insuffisance de l'évaluation *ex ante*

9 Voir V. CHAMPEIL-DESPLAT, « Effectivité et droit de l'homme : approche théorique », in D. LOCHAK (dir.), *À la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, 2008, Presses universitaires Paris 10, p. 11-26 ; Y. LEROY, « La notion d'effectivité du droit », *Droit et Société*, n° 79, 2011, p. 722.

10 D. REMY, *Légistique. L'art de faire les lois*, Romillat, 1994, 350 p.

11 J.-M. SAUVE, M. GUILLAUME, *Guide de la légistique*, 3<sup>e</sup> éd., 2017, 721 p., spéc. p. 3-4 ; Pour une étude de la légistique : Ch.-A. MORAND (dir.), *Légistique formelle et matérielle*, PUAM, 1999, 344 p. ; R. DRAGO, P. DE MONTALIVET (dir.), *La confection de la loi*, PUF, 2005, p. 99-136 ; J.-L. BERGEL, « Esquisse de méthodologie législative comparée » in M. FATIN-ROUGE STEFANINI et alii. (dir.), *Autour de la qualité des normes*, À la croisée des droits, Bruylant, 2010, *op. cit.*, p. 145-161 ; B. BARRAUD, « La légistique », in *La recherche juridique (les branches de la recherche juridique)*, L'Harmattan, 2016, p. 213 et s.

12 CE, Avis consultatif, *Projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique*, 29 mars 2018, n° 394435, § 34.

13 Cl.-L. CAMPION, *Réussir 2015 : accessibilité des personnes handicapées au logement, aux établissements recevant du public, aux transports, à la voirie et aux espaces publics*, 2013, 121 p., spéc. p. 28.

14 P. BLANC, *Rapport d'information sur l'application de 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*, n° 359, Sénat, 2007, p. 79-83 ; M. BUSNEL, *L'emploi : un droit à faire vivre pour tous : évaluer la situation des personnes handicapées au regard de l'emploi, prévenir la désinsertion socioprofessionnelle*, 2009, 71 p. ; OBIACU, *Rapport de l'observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle*, La documentation française, 2011, p. 23 et s.

comme le révèlent les rapports *ex post*. Ces études préalables influencent la mise en œuvre du droit et démontrent les difficultés que rencontre le législateur dans l'identification des besoins. L'étude, en particulier, du droit à l'accessibilité met en avant des limites formelles et matérielles des évaluations *ex ante* (I) ; ces lacunes emportent des effets sur les législations subséquentes à l'évaluation et conditionnent l'intervention du législateur, contraint à rectifier ces erreurs d'appréhension initiale (II).

## I. Les insuffisances formelles et matérielles des évaluations *ex ante*

La mise en cause des évaluations *ex ante* s'explique par certaines insuffisances intrinsèques à cet instrument. L'usage limité qu'en fait le législateur ne favorise pas une appréhension claire du droit à l'accessibilité (A). Ce sentiment est renforcé par leurs contenus qui révèlent certaines lacunes (B).

### A. L'usage limité des évaluations *ex ante*

L'organisation d'une analyse préalable à l'élaboration de la loi permet de garantir la mise en œuvre des dispositions. Elle permet également d'envisager les effets de la norme à venir afin d'éviter de revenir sur la législation pour des raisons essentiellement d'origine matérielle.

En dépit de l'intérêt porté aux évaluations préalables, ces lacunes résultent en partie de l'usage qui en est fait et notamment de la décision de recourir ou non à une évaluation. On peut, dès lors, opposer aux évaluations *ex ante* quelques insuffisances parmi lesquelles figure le caractère systématique de leurs usages. Ni en 1975, ni en 2005, le législateur n'avait les instruments adéquats et contraignants pour permettre une telle évaluation en dehors de quelques circulaires rendant possibles – et facultatives – les études d'impact<sup>15</sup>. À la lecture du dossier législatif de la loi de 2005 sur le site de l'Assemblée nationale, on constate que la loi-handicap, en dehors du rapport d'information *Blanc* de février 2004<sup>16</sup>, n'a pas fait l'objet d'une telle évaluation. Pour autant, au détour de l'étude d'impact de la loi habilitant le gouvernement à agir par ordonnance de 2014 relative à la mise en accessibilité, rendue obligatoire avec la loi organique du 15 avril 2009, on peut lire que la loi de 2005 a bien fait l'objet de ce type d'évaluation, sans que l'on puisse, en l'état, y avoir accès<sup>17</sup>. Le caractère obligatoire de ces études est essentiel puisqu'il permet une « évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales », « [des] modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées », ainsi que les « coûts et bénéfices financiers attendus »<sup>18</sup> de l'ensemble des projets de loi. Il permet ainsi d'appréhender l'évaluation non seulement au prisme de la loi promulguée mais également à l'usage des rapports ultérieurs portant sur la même question.

15 Circulaires du 21 novembre 1995 relatives à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État, *JORF* n° 279, 1<sup>er</sup> décembre 1995, p. 17 566, circulaires du 26 janvier 1998 relatives à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État, du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation et du 30 septembre 2003 relative à la qualité de la réglementation.

16 P. BLANC, *Rapport au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées*, n° 210, 2003-2004, déposé le mercredi 11 février 2004.

17 Étude d'impact annexée au 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, 3 avril 2014, p. 17.

18 Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 C°, article 8, *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6528 et s.

Lorsqu'elles ont lieu et sont transparentes, les évaluations *ex ante* qui concernent directement la thématique de l'accessibilité ne sont souvent que secondaires à travers des rapports qui ne font qu'un bref constat de la question. Les préoccupations étaient davantage tournées vers la prise en charge du handicap au travail ou encore le droit à compensation. La question de l'accessibilité apparaissait dans les rapports de façon incidente, comme n'étant qu'un moyen parmi tant d'autres pour parvenir à un résultat. Pour s'en convaincre, il suffit d'inventorier le nombre de mots, phrases, paragraphes et pages consacré à l'accessibilité et aux notions dérivées dans ces rapports<sup>19</sup>. Par exemple, dans le rapport *Dynamiser l'emploi des personnes handicapées en milieu ordinaire : aménager les postes et accompagner les personnes* de 2014, la notion d'accessibilité est présente, mais uniquement de façon annexe alors que l'accessibilité est une condition de l'accès à l'emploi et est l'assurance de l'application du principe d'égalité. S'il existe des études spécifiques et complètes sur l'accessibilité, comme le souligne le rapport *Accessibilité des transports et de la ville aux personnes handicapées* de 1982<sup>20</sup>, elles relèvent d'une préoccupation dans un premier temps assez rare, avec des données désormais désuètes et peu réutilisables ou alors, avec une visée généraliste. Le dernier rapport relatif au handicap intitulé « Plus simple la vie » pour améliorer le quotidien des personnes en situation de handicap en date du 28 mai 2018 s'inscrit dans la même lignée. Certes, si dans cette évaluation, la question de l'accessibilité occupe désormais plusieurs pages, elle reste en marge de l'analyse, positionnée en toute fin de rapport, derrière d'autres préoccupations comme les systèmes de prestation, d'accompagnement, l'égalité ou l'organisation des structures administratives<sup>21</sup>. Cette mise à l'écart du droit à l'accessibilité, que ce soit dans des rapports spécialisés ou dans des rapports plus transversaux, révèle une insuffisance d'impulsion et de soutien de la part des pouvoirs publics. Pourtant, sans de telles évaluations, il est malaisé d'identifier l'intérêt accordé à l'accessibilité, ainsi que l'intégrité de leurs contenus autrement qu'après diffusion des rapports de suivi et d'application de la loi à la suite de la promulgation.

## B. L'absence de données objectives des évaluations *ex ante*

L'évaluation, grâce à des indicateurs économiques et sociaux, permet de vérifier que certains droits fondamentaux ne font pas l'objet de violations, même de faibles importances, et/ou que celles-ci ne réapparaissent plus<sup>22</sup>. En matière de handicap, le nombre d'hôpitaux, de rampe d'accessibilité, le prix des traitements médicaux ou encore le pourcentage d'élèves en situation de handicap à l'école sont autant d'exemples pertinents. La nécessité d'une étude *ex ante* doit permettre d'exposer avec clarté la réalité factuelle heurtée par deux enjeux parfois antagonistes : d'une part, celui pour l'État

19 Par exemple le rapport au Premier ministre d'A. LE HOUEROU, *Dynamiser l'emploi des personnes handicapées en milieu ordinaire : aménager les postes et accompagner les personnes*, 2014, 89 p., ne renvoie à l'accessibilité qu'aux pages 41 à 46, or celle-ci est une condition de l'accès à l'emploi. Autre exemple : dans le rapport remis au Premier ministre de J.-F. CHOSSY, *La situation des personnes autistes en France, besoins et perspectives*, 2003, 75 p, seuls trois renvois à l'accessibilité sont à souligner et en des termes plutôt expéditifs. Spéc. p. 38, 42 et 68.

20 Par exemple, G. LEVY, *L'accessibilité des transports aux personnes handicapées et à mobilité réduite*, Rapport au Premier ministre, 2003, 132 p. ; D. GILLOT, *Le droit des sourds : 115 propositions*, 1998, 133 p. ; H. DEFOUG, J.-C. DE VICENTI, *rapport d'audit sur la disponibilité effective des équipements réalisés pour assurer l'accessibilité des personnes handicapées aux transports publics*, 2000, 314 p. ; CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, Avis du 13 septembre 2000, 149 p ; P. BLANC, *Compensation du handicap : le temps de la solidarité*, Sénat, n° 369, 2002, 563 p.

21 D. TAQUET, J.-F. SERRES, *Rapport « Plus simple la vie » pour améliorer le quotidien des personnes en situation de handicap*, 2018, p. 239-259.

22 E. MICHAUD, « Les études d'impacts des politiques économiques internationales sur les droits de l'Homme », in D. LOCHAK (dir.), *À la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, op. cit., p. 229 et s.

de rationaliser les coûts et les dépenses et, d'autre part, celui pour les personnes en situation de handicap, de permettre l'application de la législation et l'exercice de leurs droits fondamentaux. C'est pourquoi l'évaluation des prescriptions économiques, sociales ou environnementales est déterminante. La connaissance des besoins permet ensuite l'identification des problématiques et d'attribuer les moyens nécessaires à leurs résolutions.

Parmi les insuffisances avancées pour expliquer l'inapplication du droit, l'absence des moyens financiers est récurrente, mais ne peut suffire<sup>23</sup>. Parmi les raisons évoquées par les rapports *ex post*<sup>24</sup>, figurent entre autres : les délais trop courts, les divergences d'interprétation de la réglementation par les Commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, le surcoût de la mise en accessibilité, l'ambivalence des mécanismes de sanctions, sa complexité, la méconnaissance réelle du terrain ou encore l'interprétation même de la notion de handicap<sup>25</sup>. Les insuffisances d'identification des besoins, l'absence de données statistiques ou d'évaluation des coûts constituent la principale critique. Par ailleurs, ce constat détonne d'autant plus que ces rapports n'ont qu'une approche relative de l'impact économique sur le long terme pour permettre une réelle initiative et dynamique en faveur de l'accessibilité<sup>26</sup>. Les faiblesses dans la mise en œuvre du droit à l'accessibilité tiennent essentiellement à l'inexistence de données systématiques et d'études économiques et sociales sur cette thématique avant une période très récente. Il faut attendre 2011 pour que l'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle (Obiaçu) procède à de premiers examens statistiques et à une évaluation des coûts<sup>27</sup>. De plus, bien souvent, les valeurs ne sont données qu'à titre indicatif, sous forme d'estimation, rendant difficile de déterminer le coût total et réel de la mise en accessibilité<sup>28</sup>. De même, les efforts financiers réalisés depuis 2006 sont mal connus à cause d'une mauvaise gestion et organisation sur le plan comptable. Aussi, une part de responsabilité peut être imputée aux collectivités territoriales qui contribuent à la méconnaissance du terrain. Si 86 % des commissions communales d'accessibilité avaient été installées au 1er juillet 2012, seules 198 établissaient annuellement des rapports obligatoires, pourtant indispensables pour faire remonter les difficultés liées à la mise en accessibilité<sup>29</sup>. Face à l'obstacle de l'évaluation des moyens financiers, il paraît difficilement envisageable de mettre en œuvre une politique publique efficace lorsque les données permettant la détermination des besoins ne sont pas clairement posées et connues.

Face à cette lacune, les études d'impact successives ont démontré tout l'intérêt de leur contenu. C'est notamment le cas avec l'étude d'impact de la loi d'habilitation de l'ordonnance qui, prenant en compte l'importance de la loi de 2005 et de son inapplication, dénonce un certain désintérêt depuis

23 D. TAQUET, J.-F. SERRES, *Rapport « Plus simple la vie » pour améliorer le quotidien des personnes en situation de handicap*, op. cit., p. 247.

24 Cl.-L. CAMPION, I. DEBRE, *Loi handicap : des avancées réelles, une application encore insuffisante*, n° 635, Sénat, 2012, 190 p. ; N. BELLUROT et alii., *Rapport sur les modalités d'application des règles d'accessibilité du cadre bâti pour les personnes handicapées*, 2011, 84 p.

25 J. SENECHAL, « La loi n° 2014-789 du 10 juillet 2014, loi d'affaiblissement ou de mise en œuvre effective des règles préexistantes relatives à l'accessibilité aux bâtiments des personnes handicapées ? », *RTDI*, n° 3, 2014.

26 COUR DES COMPTES, « *La vie avec un handicap* », 2003, 309 p. ; en particulier, la Cour évoque le lien entre les discriminations et l'accessibilité, spéc. p. 56 et s. et l'intérêt de incitation fiscale, spéc., p. 220. et s.

27 OBIAÇU, *Rapport de l'observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle*, op. cit., p. 23-31.

28 Cl.-L. CAMPION, *Réussir 2015*, op. cit., p. 3-5.

29 *Ibid.*, p. 20.

la loi de 1975<sup>30</sup>. De la même manière, l'étude d'impact pare désormais à cette insuffisance compte tenu de l'obligation, en son sein, d'un « diagnostic handicap » pour appréhender les enjeux liés à la question<sup>31</sup>. Cependant, il ne s'agit souvent que de mentionner brièvement l'impact du handicap dans la législation et dans ce cas, l'étude préalable perd de son sens<sup>32</sup>. La loi ÉLAN de 2018 en fait l'illustration en ne tirant que faiblement les avantages de cette évaluation. Le législateur s'est limité à ne faire qu'un état très bref des conséquences macroéconomiques, sociales ou administratives des dispositions se cantonnant à quelques paragraphes sans préciser le nombre d'ERP déjà aux normes, celui en attente de travaux ou le montant estimé pour parvenir à l'objectif souhaité<sup>33</sup>. En conséquence, l'évaluation confirme les craintes et ne reste, pour l'heure, qu'une simple formalité alors que son contenu influe de manière certaine sur la mise en œuvre du droit.

## II. L'intervention du législateur pour pallier les insuffisances d'évaluation et de mise en œuvre

En réponse aux insuffisances des évaluations menées entre 1975 et 2005, le législateur a dû intervenir pour garantir l'application du droit à l'accessibilité. Il est venu corriger les conséquences des insuffisances d'évaluation (A) ; son intervention précise l'étendue de sa compétence et la portée des évaluations (B).

### A. Le recours à la loi dans un objectif de correction

Cette phase de l'évaluation préalable doit permettre au législateur de n'intervenir que pour garantir une application plus effective du droit. Pour ce faire, s'intéresser à la détermination des objectifs souhaités, à l'explicitation des moyens que l'on souhaite mettre en œuvre, ainsi que la nécessité de légiférer sont des variables à prendre en compte<sup>34</sup>. La reconnaissance des limites de ces choix passés, les insuffisances dans l'appréciation des objectifs à terme et des moyens mis en œuvre ont mené le législateur à prendre la mesure de ces lacunes et à moduler les objectifs initiaux en les adaptant aux moyens actuels.

La mise en place de dérogations et le prolongement des délais par les lois ultérieures illustrent ce pouvoir de correction. La loi-cadre de 1975 ne prévoyait aucun délai ni aucune sanction en cas d'inapplication du droit à l'accessibilité. La loi de 2005 innove en prévoyant un système contraignant dans l'hypothèse où le droit à accessibilité n'est pas mis en œuvre dans un délai de dix ans<sup>35</sup>. Tandis

30 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, avril 2014, 61 p., spéc., p. 6.

31 Circulaire du 4 septembre 2012 relative à la prise en compte du handicap dans les projets de loi, *JORF* n° 0206 du 5 septembre 2012, page 14345.

32 Voir à ce propos, le rapport présenté par le député Damien ABAD, sur la proposition de loi relative à l'égalité des droits et à l'intégration des personnes en situation de handicap, n° 972, 2013, 50 p.

33 Étude d'impact, Projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, 3 avril 2018, n° 846, p. 113-114

34 V. MARINESE, « Légistique et effectivité », in D. LOCHAK (dir.), *À la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 98 ; J. DELLEY et A. FLUCKIGER, « La légistique : une élaboration méthodique de la législation », in R. DRAGO, P. DE MONTALIVET (dir.), *La confection de la loi*, *op. cit.*, p. 83-96.

35 Décret n° 2006-555 du 17 mai 2006 relatif à l'accessibilité des établissements recevant du public, des installations ouvertes au public et des bâtiments d'habitation et modifiant le code de la construction et de l'habitation.

que ce mécanisme de sanction révèle une efficacité partielle, son impact reste bénéfique pour la mise aux normes d'accessibilité en ce qu'il a permis de relancer une dynamique attendue depuis 1975. Face à la difficile mise en œuvre de ce droit, dès 2011, le législateur a souhaité déroger à ce principe en excluant un certain nombre d'établissements de l'obligation d'accessibilité<sup>36</sup>. Il s'offrait ainsi une marge de manœuvre emportant des conséquences sur la concrétisation du droit à l'accessibilité. En ce qui concerne les délais, leur appréhension fait également défaut. En réponse à ce constat, plusieurs rapports *ex post* de 2012-2013 ont préconisé des solutions pour l'amélioration de l'accessibilité<sup>37</sup>. Alors que ces rapports attestent un retard significatif et reconnaissent un certain goût d'« inachevé »<sup>38</sup>, le choix a été celui de maintenir l'échéance de 2015 pour ne pas, à l'évidence, imputer cette erreur de prévision au législateur. Ce retard ne surprend toutefois pas puisqu'il avait déjà été annoncé par le Rapport *Gohet* de 2008, qui invitait à une « nécessaire relance » de la politique publique du handicap, à améliorer les méthodes d'évaluation et à mettre en place un calendrier prévisionnel de la mise en accessibilité<sup>39</sup>. L'accessibilité reste bien en deçà des résultats souhaités à l'approche de l'échéance. En 2014, le législateur a été habilité à agir par voie d'ordonnance à prendre une série de mesures pour refondre entièrement le régime de la mise en accessibilité en prévoyant des agendas d'accessibilité programmés (Ad'Ap). Le but de ce mécanisme est de moduler la mise aux normes d'accessibilité autour d'un calendrier resserré. Les acteurs de la mise en accessibilité disposent alors d'un délai supplémentaire de trois ans, renouvelable dans certains cas deux fois pour mettre aux normes les ERP en fonction de leurs moyens financiers<sup>40</sup>. L'ordonnance de 2014 pallie l'erreur d'évaluation en ce qui concerne les délais. Une interrogation persistait : celle de la mauvaise appréciation de la réalisation des travaux de l'ensemble des ERP<sup>41</sup>. En réaction, en 2018, le législateur est intervenu une nouvelle fois pour encadrer les difficultés inhérentes au droit à l'accessibilité. Avec la loi de 2005, la mise aux normes était obligatoire pour l'ensemble des ERP. Dorénavant, l'obligation d'aménagement prévue par la loi ELAN est réduite à hauteur de 20 % des logements. Les autres doivent être évolutifs par de simples travaux<sup>42</sup>.

En somme, l'ordonnance de 2014 et la loi de 2018 sont venues corriger les imprécisions de l'évaluation de la loi, quitte à s'éloigner de la volonté d'accessibilité universelle voulue par le pouvoir législatif de 2005. Il est probable que si les évaluations étaient appuyées par une connaissance du terrain mieux maîtrisée dans le début des années 2000 et dont il a été reconnu les torts dans les rapports *ex post*, l'intervention correctrice par voie de dérogation du législateur aurait pu être évitée.

36 Article 19 et 20 de la loi n° 2011-901 du 28 juillet 2011.

37 Cl.-L. CAMPION, *Réussir 2015*, *op. cit.*, p. 17-30 ; J. SENECHAL, « Rapport CAMPION, mars 2013 : Réussir 2015 : accessibilité des personnes handicapées au logement, aux établissements recevant du public au transport a la voirie et aux espaces publics », *RTDI*, n° 2, 2013.

38 Cl.-L. CAMPION, I. DEBRE, *Loi handicap : des avancées réelles, une application encore insuffisante*, *op. cit.*, p. 100-115 ; J.-P. VIAL, *Rapport d'information sur l'accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées*, n° 454, Assemblée nationale, p. 17-20.

39 P. GOHET, *Sur le bilan de la loi du 11 février 2005 et de la mise en place des Maisons Départementales des Personnes Handicapées*, 2009, p. 30-34.

40 Articles 1 à 3 de la loi n° 2014-789 du 10 juillet 2014 ; Articles 1 à 12 de l'ordonnance n° 2014-1090 du 29 septembre 2014 ; Article 5 de la loi n° 2015-988 du 5 août 2015 ; J.-M. PASTOR, « Délais allongés pour se mettre en conformité avec la loi Handicap », *AJDA* 2014. 1854 ; A. MASSON « Tribune – Ad'AP : un doigt de volonté, un zeste de bon sens... », *Juris tourisme* 2016, n° 189, p. 16 ; J. SENECHAL, « De la difficile mise en œuvre des règles d'accessibilité des personnes handicapées aux bâtiments : les apports de l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 et de la loi n° 2015-988 du 5 août 2015 », in S. CHASSAGNARD-PINET, A. GONZALEZ (dir.), *Compensation du handicap et inclusion sociale*, Mare et Martin, 2017, p. 183-208.

41 Cl.-L. CAMPION, *Réussir 2015*, *op. cit.*, p. 21.

42 Article 64 de la Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018.



Dès lors, si la loi est un moyen efficace pour corriger les insuffisances d'évaluation, son recours systématique se fait au détriment d'une efficacité totale du droit à l'accessibilité.

## B. L'encadrement du recours à la loi

La mise en place de dérogations et l'allongement des délais ne favorisent pas la mise en œuvre du droit à l'accessibilité. Au contraire, ils le limitent en ne prévoyant plus qu'une mise en œuvre partielle. Légiférer est un moyen utile pour répondre aux carences de cette inapplication mais l'impact de cette démarche de rectification reste de privilégier l'application des normes et leurs survies dans l'ordre juridique au détriment de l'application des droits fondamentaux. Or, l'intérêt des rapports d'évaluation est d'éviter d'avoir recours *a posteriori* aux lois pour corriger les insuffisances des évaluations *ex ante*. La loi ÉLAN est, encore une fois, une illustration convaincante. Le projet de loi a été discuté au sein des assemblées puis promulgué sans attendre le contrôle-évaluation de l'ordonnance de 2014 et sa loi de ratification de 2015 qui devait avoir lieu d'ici décembre 2018. La loi de 2018 n'a donc simplement pas eu à suivre les recommandations de ce rapport de suivi et d'état d'application de la loi.

Le législateur se heurte néanmoins à certaines résistances lors du processus législatif notamment de la part d'organismes chargés de l'évaluation et du contrôle *ex ante* des normes. C'est notamment le cas du Conseil national d'évaluation des normes (ci-après CNEN) qui regrette l'intervention législative lorsqu'elle conduit à une loi inapplicable et sans concrétisation. Dans son avis du 24 juillet 2014, le CNEN se déclare défavorable à l'ordonnance de 2014 considérant que légiférer n'est pas la solution adéquate pour résoudre les carences de l'inapplication de la loi de 2005<sup>43</sup>. Ce choix, expressément motivé, ne laisse place à aucune ambiguïté. Selon le Conseil, le degré de précision excessif empêche l'application du principe de proportionnalité et réduit les marges de manœuvre locales. L'encadrement normatif constitue un frein à l'accessibilité fixée par la loi de 2005. Le CNEN appelle en conséquence solennellement les protagonistes à effectuer une évaluation *ex post* afin de « déterminer le taux d'utilisation des équipements rendus nécessaires par les textes » et invite au « discernement pour une application des règles relatives à l'accessibilité proportionnée aux moyens financiers des collectivités territoriales sauf ralentir l'effectivité des progrès »<sup>44</sup>. La portée de cet avis reste toutefois limitée compte tenu son caractère facultatif. Le législateur n'est pas tenu par ses délibérations, ce qui relativise l'intérêt du législateur à l'égard des évaluations, autrement que pour son utilité simplement formelle.

Le Conseil constitutionnel veille également à ce que les dérogations ne dénaturent pas l'esprit de la loi de 2005. Le juge constitutionnel a déjà eu l'occasion de censurer certaines dispositions contrevenant à une mise en œuvre effective de la loi au motif qu'elles instituent des dispositions dérogatoires, défavorables au droit à l'accessibilité, étrangères au domaine des lois de finances<sup>45</sup> ou

43 CNEN, Procès-verbal des délibérations, séance du 24 juin 2014, p. 1-2.

44 CNEN, Rapport public d'activité 2014, 25 p., en particulier, p. 9; Disponible sur <http://www.cnen.dgcl.interieur.gouv.fr/articles/deliberationsh1a12.html>; Autre illustration : Séance du 10 juillet 2014, délibération n° 14-07-10-00035, p. 2-6

45 Cons. const., Décision n° 2009-600 DC du 29 déc. 2009, *AJDA* 2010, p. 7; *Constitutions* 2010, p. 277 et p. 283, note A. BARILARI.

ne respectant pas l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi<sup>46</sup>. Il faut néanmoins observer que, lorsque les juges ont à censurer des dispositions relatives à l'accessibilité, ils ne se prononcent qu'au travers de la procédure d'adoption de la loi et non pas sur le fond du droit à l'accessibilité. Si le Conseil constitutionnel veille à ce que les politiques publiques établies par la loi ne portent pas atteinte aux droits fondamentaux, l'étendue de son contrôle est limitée par la compétence du législateur. Deux raisons permettent d'expliquer cette marge de manœuvre. Tout d'abord, l'intervention du Conseil constitutionnel s'avérerait inopportune dans la mesure où il ne jugerait probablement pas de l'appréciation des choix du législateur à l'égard de l'ampleur des travaux, ne souhaitant pas s'immiscer dans les calculs opérés par les services du Gouvernement et les expertises menées quant aux données statistiques et chiffrées. Il n'est d'ailleurs pas certain que, si la loi-handicap avait fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité en 2005, la détermination du délai de dix ans aurait été censurée. En outre, les Sages n'ont pas un pouvoir d'appréciation égal à celui du Parlement et doivent s'abstenir de tout contrôle en opportunité<sup>47</sup>. Sans outrepasser leur compétence, ils rappellent que seul le législateur dispose de la capacité de déterminer les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, à la seule réserve que l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales les exigences constitutionnelles. À la suite des erreurs de planification, le législateur peut envisager de rectifier substantiellement ses choix passés pour permettre une application, qui demeure, en réalité, en demi-teinte. Puisqu'il appartient au législateur d'apprécier l'opportunité des modalités nouvelles qui peuvent comporter la modification ou la suppression de dispositions qu'il estime excessives ou inutiles<sup>48</sup>, en l'espèce le caractère obligatoire du droit à l'accessibilité, la mise en œuvre de ce droit, après la promulgation de la loi ÉLAN, s'apparente une fois encore à un écran de fumée.

## Conclusion

L'application des lois relatives au handicap depuis 1975 jusqu'à 2018 traduit un droit d'une extrême fragilité. La mise en œuvre du droit à l'accessibilité laisse croire que légiférer n'est plus le seul moyen efficace pour garantir l'exercice des droits fondamentaux que ce soit dans sa phase d'évaluation que dans celle de correction des erreurs de planification. Faute de rapports d'évaluation convaincants, les carences se multiplient montrant que la relation entre la liberté de légiférer et l'effectivité des droits est très relative. Si l'accessibilité était le principe, dorénavant, elle devient l'exception qui infirme la règle.

46 P. RRAPI, « Critères objectifs de concrétisation d'un droit constitutionnel et critères objectifs d'application d'une loi », *RFDC*, 2012, n° 89, p. 119-122. ; Cons. Const., Décision n° 2011-639 DC du 28 juillet 2011, Loi tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap n° 2011-901 du 28 juillet 2011, *J.O* du 30 juillet 2011, page 13011, *Recueil*, p. 398, § 10 ; Voir Y. DAGORNE-LABBE, « Le droit d'accessibilité des personnes handicapées remis en question », *La Semaine Juridique Édition Générale*, n° 38, 2011, p. 996 et s., Sur l'OVC d'accessibilité et d'intelligibilité, voir L. GAY, « Le contrôle des qualités formelles de la loi en droit constitutionnel comparé : France, Espagne et Canada », in M. FATIN-ROUGE STEFANINI, *et alii* (dir.), *Autour de la qualité des normes*, *op. cit.*, p. 98-144 ; Cons. Const., Décision n° 99-421 DC du 16 déc. 1999, *Rec.* p. 136.

47 Cons. Const., Décision n° 89-261 DC du 28 juillet 1989, *J.O* du 1<sup>er</sup> août 1989, p. 9679.

48 Cons. Const., Décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018, *Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique*, para. # 36.