

25 AOÛT 2011

R E P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



Mauguio, le 8 août 2011

**Marie-Thérèse BRUGUIERE**

SENATEUR DE L'HERAULT

MAIRE DE SAINT-AUNES

*Madame la Présidente,*

*J'ai pris bonne note de votre récente lettre dans laquelle vous me faite part de vos remarques que je comprends quant aux modifications des textes régissant les conditions d'accessibilité sur les logements neufs.*

*Je joins à la présente, pour votre information, les échanges qui ont eu lieu au Sénat en commission sur le sujet ainsi qu'une note sur l'arrêt que vient de rendre le Conseil Constitutionnel.*

*Vous en souhaitant bonne réception,*

*Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes sentiments les meilleurs.*

*Très cordialement,*

**Marie-Thérèse Bruguière**

**Madame Noëlle Mary**  
**Présidente départementale de l'Association des paralysés de France**  
**1620, rue de Saint Priest**  
**34090 Montpellier**

Paris, le 28 juillet 2011



DIRECTION  
DE LA  
SEANCE

**Loi tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap**

**Le Conseil constitutionnel censure un article relatif à l'accessibilité des locaux et valide le reste de la loi**

**(Décision n° 2011-639 DC du 28 juillet 2011)**

Saisi en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution par **60 députés**, le Conseil constitutionnel **a censuré l'article 19 de la loi** tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées, considérant que **le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence, ainsi que l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, en ne définissant pas précisément l'objet des règles devant être prises par le pouvoir réglementaire en ce qui concerne l'accessibilité de certains locaux**. Il a validé le reste des dispositions déferées.

**Cette loi a pour objet principal d'approfondir la dynamique engagée par la loi du 11 février pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.** Deux aspects sont étudiés : d'une part, l'amélioration du fonctionnement et du financement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), d'autre part, l'amélioration de la prise en charge des frais de compensation du handicap et la gouvernance des politiques en faveur de l'emploi des personnes handicapées.

Alors que l'article 20 habilite le pouvoir réglementaire à fixer les exigences relatives à l'accessibilité des logements destinés à l'occupation temporaire ou saisonnière, l'article 19 ne fait que confier au pouvoir réglementaire « *le soin de fixer les conditions dans lesquelles des mesures de substitution peuvent être prises afin de répondre aux exigences de mise en accessibilité* » des bâtiments nouveaux. **Ces dispositions, dont la portée n'est pas éclairée par les travaux parlementaires, ne permettent pas de définir précisément les mesures qui doivent être prises par le pouvoir réglementaire** : ce faisant, elles ne répondent pas à l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi et traduisent, de la part du législateur, une méconnaissance de l'étendue de sa compétence.

Le Conseil constitutionnel rappelle régulièrement au législateur son obligation « *d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques* », compte tenu de l'étendue de sa compétence et de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi. **La décision n° 2011-639 constitue la troisième censure d'un article sur le fondement de cet objectif<sup>1</sup>.**

<sup>1</sup> *Décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003 sur la loi portant réforme de l'élection des sénateurs et décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008 sur la loi relative aux contrats de partenariats.*

# Proposition de loi tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission examine le rapport de Paul Blanc sur la proposition de loi n° 320 (2010-2011), modifiée par l'Assemblée nationale, tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap.

Paul Blanc, rapporteur. - Voici presque un an, je présentais devant vous cette proposition de loi qui est l'aboutissement d'un travail de longue haleine, commencé en 2009 avec Annie Jarraud-Vergnolle, sur les dysfonctionnements observés dans les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et, plus largement, sur les améliorations à apporter à la loi Handicap du 11 février 2005. Je ne reviendrai pas sur le détail des mesures de la proposition de loi telle qu'adoptée par le Sénat, mais juste sur ses grandes lignes, avant de vous présenter les apports de l'Assemblée nationale.

Première ligne directrice, l'amélioration du fonctionnement et du financement des MDPH car celles-ci sont confrontées à trois types de difficultés : l'instabilité de leurs personnels et la diversité de leurs statuts ; l'insuffisance de garanties à court terme sur leurs ressources ; certaines lourdeurs administratives dans l'instruction des demandes.

En ce qui concerne le traitement des demandes, le texte autorise les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) à statuer en sections locales ou spécialisées et clarifie les conditions dans lesquelles ces commissions peuvent adopter une procédure simplifiée de prise de décision.

S'agissant des personnels, le texte comporte trois mesures visant à les stabiliser, à mieux les former et à enrichir leurs perspectives de carrière : le régime de mise à disposition des personnels issus de la fonction publique d'Etat est réformé ; un système de mise à disposition contre remboursement est institué, qui permettra à l'Etat de verser en début d'année, et non a posteriori, une subvention de fonctionnement globale intégrant la somme correspondant aux rémunérations des personnels mis à disposition ; le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) pourra ouvrir les formations qu'il dispense aux fonctionnaires territoriaux à tous les personnels, quel que soit leur statut, et prélever les cotisations correspondantes.

Concernant les difficultés financières rencontrées par les MDPH, plusieurs dispositions permettent d'y remédier et de leur offrir une meilleure visibilité financière.

D'abord, la stabilisation du statut des MDPH, avec le maintien du groupement d'intérêt public (Gip), a été favorablement accueillie par les conseils généraux, qui y voient l'avantage d'une certaine souplesse de fonctionnement et la garantie du maintien de la participation financière de l'Etat. En outre, cette solution permet de préserver la participation des associations, qui contribuent bénévolement au fonctionnement des MDPH et à la connaissance des diverses réalités du handicap.

Ensuite, une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens de trois ans sera mise en place entre chaque MDPH et les membres du groupement. Elle devra préciser en

particulier les modalités de compensation des postes que l'Etat s'est engagé à transférer au Gip dans la convention constitutive, ainsi que les moyens supplémentaires qu'il apporte en cas d'augmentation des missions assignées aux maisons.

Malheureusement, l'exonération de la taxe sur les salaires, qui figurait dans le texte initial de la proposition de loi, n'a pas été confirmée en séance publique au Sénat, en raison de son coût potentiel pour la sécurité sociale. Il n'est cependant pas interdit d'espérer que cette disposition puisse être adoptée dans le futur.

Deuxième ligne directrice, la clarification du pilotage des politiques en faveur de l'emploi des personnes handicapées. Au cours des dernières années, plusieurs éléments ont modifié l'organisation et la gouvernance des politiques en faveur de l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

C'est dans ce contexte que des inquiétudes ont surgi sur le rôle dévolu à l'Etat et au service public de l'emploi. Afin de ne laisser subsister aucune ambiguïté sur ce point, la proposition de loi réaffirme la place de l'Etat et du service public de l'emploi dans le pilotage des politiques d'insertion professionnelle des personnes handicapées.

Elle prévoit également la signature d'une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens entre l'Etat, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), Pôle emploi, l'association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (l'Agefiph) et le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), assortie de déclinaisons régionales et locales associant les organismes de placement spécialisés.

Enfin, il est redonné une existence légale aux Cap emploi, qui ont démontré leur compétence spécifique en termes d'orientation, de placement et de suivi professionnel des personnes handicapées. Le texte définit ainsi le rôle des organismes de placement spécialisés et les conditions dans lesquelles ils contribuent, en complémentarité avec Pôle emploi, à l'accompagnement, au placement et au maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés.

Troisième ligne directrice, l'amélioration de la prise en charge du handicap.

Afin de rendre la prestation de compensation du handicap (PCH) plus attractive, le texte initial proposait d'élargir le périmètre de prise en charge des aides humaines quand celles-ci conditionnent le maintien à domicile. Cette disposition a finalement été supprimée en séance publique, au regard de son coût potentiel évalué, a minima, à 150 millions d'euros par la direction générale de la cohésion sociale.

La proposition de loi, telle qu'adoptée par notre commission, prévoyait également la mise en place, en fin d'exercice, d'un mécanisme de péréquation des concours versés par la CNSA aux conseils généraux au titre de la PCH, afin qu'ils soient mieux ajustés aux dépenses réellement engagées. Cette mesure n'avait toutefois pas été retenue par le Sénat, le Gouvernement ayant fait valoir qu'un groupe de travail consacré à ce sujet avait été piloté par la CNSA au printemps 2010, en collaboration avec les conseils généraux, et qu'il avait considéré que la modification des critères de répartition du concours au titre de la PCH était prématurée.

Enfin, le Sénat avait proposé :

- d'autoriser le FIPHFP à financer des actions réalisées à son initiative dans les trois fonctions publiques et à subventionner des organismes ou associations avec lesquels il a conclu une convention et de permettre aux fonctionnaires handicapés souhaitant obtenir des aides, de saisir directement le fonds sans avoir à passer par leur employeur ;
- de modifier les critères de versement de la subvention spécifique et des aides au poste aux entreprises adaptées et aux centres de distribution de travail à domicile, en supprimant notamment la référence à la notion d'« efficience réduite » ;

- de favoriser la mise en accessibilité des constructions neuves, en prévoyant des mesures de substitution - et non des dérogations - en cas d'impossibilité à remplir les exigences réglementaires et légales ;

- d'étendre l'obligation faite aux distributeurs de services (ADSL, câble, satellite) d'offrir gratuitement les prestations nécessaires à la diffusion des programmes audiovisuels audiodécrits destinés aux personnes aveugles ou malvoyantes.

Saisie à son tour en première lecture, l'Assemblée nationale a apporté au texte plusieurs modifications qui l'approfondissent utilement et en confortent la philosophie générale.

Nous avons cherché à mieux répartir la charge de travail entre MDPH, ce que n'organise, actuellement, aucune disposition légale. Dans la pratique, c'est généralement le lieu de résidence qui prime. Or, cette règle pénalise les départements dans lesquels sont implantés le plus grand nombre d'établissements sociaux et médico-sociaux. C'est la raison pour laquelle le texte du Sénat prévoyait de considérer le domicile de secours comme critère premier de répartition des dossiers entre les MDPH. L'Assemblée nationale ayant constaté que cette proposition aurait pu créer de nouvelles difficultés pour les personnes qui déménagent, elle a rétabli la règle actuelle du lieu de résidence, tout en l'améliorant.

Elle a ensuite sécurisé l'échange d'informations entre professionnels soumis au secret professionnel dans le cadre des missions des MDPH, en le limitant aux seules informations nécessaires à la prise de décision.

Elle a prévu la reconnaissance automatique de la qualité de travailleur handicapé aux étudiants handicapés bénéficiant d'une convention de stage, pendant la durée du stage, ce qui constituera une incitation forte pour les entreprises qui pourront ainsi remplir leurs obligations d'emploi et bénéficier d'aides pour adapter les postes de travail aux personnes handicapées.

Les députés ont donné une base légale aux plans régionaux pour l'insertion des travailleurs handicapés afin de les rendre plus visibles. Cet outil, créé par une circulaire de 2009 et destiné à devenir l'unique plan d'action du service public de l'emploi et de ses partenaires au niveau local, n'a - à ce jour - été mis en oeuvre que dans la région Limousin et depuis quelques jours en Languedoc-Roussillon. Je reconnais volontiers que ces plans régionaux relèvent davantage du domaine réglementaire mais en inscrire le principe dans la loi devrait encourager leur déploiement.

L'Assemblée nationale a, par ailleurs, restreint le dispositif d'exonération du paiement de la « surcontribution » - égale à 1 500 fois le Smic - bénéficiant aux entreprises qui n'emploient directement aucun travailleur handicapé mais qui effectuent des achats auprès d'une entreprise adaptée ou d'un établissement d'aide par le travail (Esat). Afin d'éviter tout effet d'aubaine, le texte prévoit désormais la fixation par décret d'un montant minimal d'achats.

Les dispositions introduites par le Sénat sur les normes d'accessibilité applicables aux bâtiments neufs, qui ne visent que les habitations occupées à titre permanent, ont été utilement étendues aux logements destinés à l'occupation temporaire ou saisonnière comme les résidences de tourisme ou les résidences étudiantes.

Enfin, le texte assouplit les conditions dans lesquelles les organismes transcrits pourront accéder aux fichiers sources des oeuvres imprimées auprès des éditeurs afin de les reproduire sur des supports adaptés aux publics handicapés.

La navette parlementaire a permis d'améliorer et d'enrichir les dispositions de cette proposition de loi. Elle contribuera, j'en suis convaincu, à résoudre les difficultés que rencontrent les MDPH et surtout à faire progresser la cause des personnes handicapées. Aussi, je vous propose d'adopter le texte dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

**Sylvie Desmarescaux**. - J'ai beaucoup apprécié la qualité du travail de notre rapporteur tout au long de la navette parlementaire. Je pense en particulier à son soutien sur l'amendement que j'avais déposé en première lecture à l'article 14 bis pour encadrer l'assouplissement des conditions de mise en oeuvre des exigences d'accessibilité des constructions neuves. Cet amendement apporte une réponse adaptée aux personnes handicapées. Le rapport que j'ai présenté la semaine dernière à l'observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle montre une fois de plus combien la question de l'accessibilité est centrale pour les personnes handicapées. Je soutiens malgré tout les mesures d'assouplissements prises à l'Assemblée nationale pour les logements occupés de façon saisonnière ou temporaire car elles permettent de prendre en compte les contraintes pesant sur les promoteurs.

**Annie David**. - Concernant l'article 14 bis, ne faut-il pas craindre que le fait d'introduire dans le texte la possibilité de mettre en place des mesures de substitution lorsqu'est démontrée l'impossibilité technique de respecter les exigences de mise en accessibilité des bâtiments neufs, ne conduise à ce que ces bâtiments ne soient finalement jamais mis aux normes ?

**Paul Blanc, rapporteur**. - Grâce à l'amendement de Sylvie Desmarescaux, l'article 14 bis encadre fortement la faculté de mettre en oeuvre des mesures de substitution. Celles-ci doivent notamment recevoir l'avis conforme de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité. Par conséquent, si la commission émet un avis défavorable, les mesures de substitution ne peuvent être acceptées. Or nous savons d'expérience que les associations présentes dans ces commissions sont extrêmement actives et attentives. L'article 14 bis permettra en outre d'évacuer les difficultés liées à l'annulation en 2009 par le Conseil d'Etat de dispositions réglementaires qui avaient introduit en 2006 des dérogations à la loi Handicap.

**Annie David**. - C'est justement ce point qui m'inquiète. Le décret a été attaqué au motif que les dérogations qu'il prévoyait étaient dépourvues de base légale. Ne crée-t-on pas, avec l'article 14 bis, une base légale pour échapper en partie aux obligations de mise aux normes et d'accessibilité des bâtiments ?

**Paul Blanc, rapporteur**. - Au contraire, on encadre fortement la possibilité de prévoir des mesures de substitution en prévoyant l'avis conforme des commissions d'accessibilité.

**Jacky Le Menn**. - Concernant la compétence territoriale des MDPH, le Sénat avait proposé de retenir la notion de domicile de secours, ce qui permettait d'alléger la charge des départements accueillant un grand nombre de personnes issues d'autres départements. Nous savons que ce type de situations pénalise fortement le fonctionnement des MDPH. L'Assemblée nationale est finalement revenue au principe du lieu de résidence, tout en l'améliorant avec-vous dit. En quoi l'améliore-t-elle ?

**Paul Blanc, rapporteur**. - Le domicile de secours reste pris en compte lorsque le lieu de résidence n'est pas acquisitif d'un domicile de secours. La principale réserve soulevée par l'Assemblée nationale sur ce qui avait été adopté par le Sénat portait sur les difficultés risquant d'apparaître en cas de déménagement de la personne handicapée dans un autre département.

**Jacky Le Menn**. - Le problème central pour les MDPH reste que certaines se trouvent totalement engorgées tandis que d'autres départements ne reçoivent que peu de demandes.

**Paul Blanc, rapporteur**. - Tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, l'article 8 prévoit les dispositions suivantes :

- si le lieu de résidence est acquisitif d'un domicile de secours, c'est la MDPH du département de résidence qui est compétente ; à défaut, la MDPH compétente est celle du département du domicile de secours du demandeur ;

- quand une personne réside dans un département distinct de celui de son domicile de secours et que l'équipe pluridisciplinaire compétente n'est pas en mesure de procéder elle-même à l'évaluation de sa situation, le président de la MDPH peut déléguer cette évaluation à la MDPH du département d'accueil selon des modalités définies par convention ;

- concernant les Français de l'étranger, lors d'une première demande, la personne s'adresse à la MDPH de son choix ; dans les autres cas, la MDPH compétente est celle par laquelle un droit ou une prestation a déjà été antérieurement attribué à la personne ;

**Jacky Le Menn.** - Tout cela est assez marginal. Le principal problème lié au développement d'établissements multiples dans certains départements demeure.

**Paul Blanc, rapporteur.** - La situation est identique pour les maisons de retraite.

**Jacky Le Menn.** - Effectivement, et cela n'est pas rassurant.

La commission adopte sans modification le texte issu de l'Assemblée nationale.