

N^{os} 295382, 298315
ASSOCIATION NATIONALE POUR
L'INTEGRATION DES PERSONNES
HANDICAPEES MOTEURS

1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies
Séance du 17 juin 2009
Lecture du 21 juillet 2009

CONCLUSIONS

M. Luc DEREPA, rapporteur public

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 a apporté des modifications substantielles aux dispositions législatives visant à améliorer la situation des personnes handicapées. Cette loi a notamment modifié les dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives à l'accessibilité des constructions aux personnes handicapées, en renvoyant à un décret en Conseil d'Etat le soin de définir ses modalités d'application. Tel est l'objet du décret n° 2006-555 du 17 mai 2006 pris après avis de la Section des travaux publics du Conseil d'Etat, qui a introduit au CCH de nouveaux art. R. 111-18 à R. 111-19-24. Ce décret a renvoyé à des arrêtés le soin de définir les caractéristiques techniques des règles et équipements qu'il prévoyait ; c'est l'objet notamment d'un arrêté du 1^{er} août 2006, qui édicte de nouvelles dispositions techniques applicables lors de la construction de bâtiments à usages collectifs et de maisons individuelles.

Ce décret et cet arrêté sont contestés par l'Association nationale pour l'intégration des personnes handicapées moteurs par deux requêtes qui sont recevables.

La requérante conteste d'abord les dispositions réglementaires relatives aux logements réalisés sur plusieurs niveaux. Deux séries de dispositions sont contestées sur ce point :

- la mention figurant à l'art. R. 111-18-2 du CCH selon laquelle les différents niveaux d'un tel logement doivent être reliés par « un escalier adapté », c'est-à-dire dont les caractéristiques permettent d'aider une personne handicapée à le monter ou d'y porter cette personne ;

- la mention qui figure au même article selon laquelle dans de tels logements, le niveau d'accès doit comporter, outre la cuisine, le séjour, des toilettes et une salle d'eau, une chambre ou – c'est là le point litigieux – « une partie du séjour aménageable en chambre » ;

- enfin, la disposition figurant au même article et à l'art. R. 111-18-6 relatif aux maisons individuelles neuves, qui repousse au 1^{er} janvier 2010 la date à laquelle, dans les nouveaux projets de construction, les salles d'eau devront pouvoir être dotées, par des aménagements simples, d'une douche accessible à une personne handicapée.

Il est soutenu tout d'abord que la possibilité d'installer un escalier adapté n'est pas suffisante pour assurer l'accessibilité aux personnes handicapées des logements sur plusieurs niveaux. Le même moyen est également soulevé à l'encontre des dispositions de l'arrêté du 1^{er} août 2006 qui définissent les caractéristiques techniques des escaliers adaptés. Toutefois la requérante ne conteste pas ces caractéristiques elles-mêmes, mais le fait même que l'obligation imposée se limite à l'installation de tels escaliers. C'est donc finalement une exception tirée de l'illégalité du décret qui est soulevée à l'encontre de l'arrêté.

Les obligations qui résultent de la loi en matière d'accessibilité n'ont pas été modifiées sur ce point par la loi de 2005. L'art. L. 111-7 du CCH, dans sa rédaction issue de cette loi, dispose que « les dispositions architecturales, les aménagements et équipements intérieurs et extérieurs des locaux d'habitation... doivent être tels que ces locaux et habitations soient accessibles à tous, et notamment aux personnes handicapées, quel que soit le type de handicap, notamment physique, sensoriel, cognitif, mental ou psychique ». Des dispositions plus spécifiques sont ensuite définies par les articles suivants, et pour les constructions neuves, qui sont ici en cause, l'art. L. 111-7-1 se borne à indiquer que « des décrets en Conseil d'Etat fixent les modalités relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées prévue à l'art. L. 111-7 que doivent respecter les bâtiments ou parties de bâtiments nouveaux. Ils précisent les modalités particulières applicables à la construction de maisons individuelles ». On le voit, ces dispositions législatives ne permettent pas en elles-mêmes de condamner ou de valider les dispositions autorisant que les habitations soient plusieurs niveaux soient seulement équipées d'escaliers « adaptés ».

Or il n'apparaît pas qu'une telle exigence soit insuffisante au regard de l'impératif d'assurer l'accessibilité inscrit dans la loi. Il est exact, comme l'indique la requérante, que l'installation d'un escalier adapté ne permet pas dans tous les cas l'accès de la personne handicapée aux niveaux autres que le niveau d'accès : une personne handicapée ne peut pas toujours, même aidée, monter un escalier, et il n'est pas toujours possible, notamment dans le cas des adultes, de l'y porter. Le point de vue de la requérante, si elle ne le formule pas expressément, semble être que l'accessibilité ne peut être assurée dans une telle configuration que par l'installation d'une nacelle motorisée. Mais nous pensons que ce serait aller trop loin dans l'exigence d'accessibilité. L'accessibilité à un logement comportant plusieurs niveaux ne nous paraît pas impliquer la possibilité d'accéder à tous les niveaux du logement, mais elle oblige en revanche à ce qu'au niveau auquel elle a accès, la personne handicapée puisse bénéficier de toutes les facilités lui qui assurent une vie normale dans le logement. Ce qui nous conduit au moyen suivant.

Ce moyen consiste à dire qu'en prévoyant que les logements construits sur deux niveaux puissent seulement comporter, au niveau accessible, une chambre ou une « partie du séjour aménageable en chambre », le décret place les personnes handicapées en situation moins favorable que les autres, car il ne leur garantit pas de bénéficier d'une chambre isolée, contrairement aux autres habitants du logement qui pourront bénéficier d'une telle chambre en accédant à un autre niveau. Nous avons hésité à suivre le raisonnement de la requérante, car même si l'art. R. 111-1 du CCH fait de la présence de chambres isolées dans un logement une simple éventualité, et non une obligation, il est patent que leur présence dans les logements est désormais perçue comme une nécessité en vue d'assurer l'intimité des habitants ; en permettant que le niveau d'accès comporte seulement une partie du séjour aménageable en chambre, on crée le risque que la personne handicapée utilisatrice de ce seul

niveau soit privée d'une chambre isolée, ce qui serait illégal. Mais nous vous proposons finalement de rejeter le moyen pour deux raisons. D'une part, l'objet du décret est d'assurer l'accès des personnes aux logements, et non de définir la configuration de ces derniers ; ce décret ne paraît donc pas le vecteur plus approprié pour se saisir une telle question ; d'autre part, on peut lire le décret comme permettant in fine aux personnes handicapées de bénéficier d'une pièce isolée au niveau où elles vivent : en parlant d'une partie du séjour « aménageable en chambre », le décret doit être lu comme obligeant à ce que cette partie puisse être, par des aménagements simples, isolée par une cloison du reste du niveau d'accès ; c'est à cette seule condition que la légalité du dispositif nous paraît pouvoir être assurée. Il aurait été préférable que ce soit dit plus nettement, et nous savons qu'une interprétation neutralisante par votre décision n'empêchera pas d'autres usages dans la pratique, mais il nous paraît difficile d'aller plus loin dans le cadre d'un litige relatif à la seule accessibilité des logements.

Nous pensons ensuite que le décret a pu sans illégalité repousser au 1er janvier 2010 l'obligation d'aménager les salles d'eau en vue qu'elles puissent accueillir des douches adaptées. Le pouvoir réglementaire peut toujours différer dans le temps l'entrée en vigueur des dispositions qu'il édicte, à condition, lorsqu'il s'agit de dispositions assurant l'application d'une loi, que le délai ne soit pas manifestement excessif au regard de la nécessité d'assurer l'exécution de la loi (ex. Collectif pour la défense du droit et des libertés, 09/07/93, n° 139445, aux tables, qui précise que vous exercez sur de tels délais d'application un contrôle restreint). Au cas d'espèce, compte tenu de ce que l'essentiel de la réglementation était entré en vigueur un an et trois mois après la publication de la loi, avoir repoussé au 1^{er} janvier 2010 l'obligation d'aménagement des salles de bains ne paraît pas constituer une erreur manifeste d'appréciation.

La requérante conteste ensuite les dispositions par lesquelles le décret a autorisé dans certains cas l'administration à accorder des dérogations aux règles destinées à assurer l'accessibilité des constructions. En même temps qu'il définit les obligations permettant d'assurer l'accessibilité, le décret permet en effet au représentant de l'Etat d'accorder par des décisions individuelles des dérogations à ces dispositions, notamment lorsqu'elles ne peuvent être respectées « du fait d'une impossibilité technique résultant de l'environnement du bâtiment et, notamment, des caractéristiques du terrain, de la présence de constructions existantes ou de contraintes liées au classement de la zone de construction, en particulier au regard de la réglementation de prévention contre les inondations ». De telles dérogations peuvent être accordées dans quatre cas :

- la construction de bâtiments d'habitat collectif (art. R. 111-18-3)
- la construction de maisons individuelles (art. R. 111-18-7)
- les travaux sur bâtiments d'habitat collectifs existants (art. R. 111-18-10)
- et la construction d'un établissement recevant du public ou la création d'un tel établissement dans un bâtiment existant (art. R. 111-19-6 et R. 111-19-10).

La requérante soutient que de telles dérogations méconnaissent les dispositions de la loi du 11 février 2005 et nous pensons que ce moyen est en partie fondé.

La question est de savoir dans quelle mesure la loi permettait au pouvoir réglementaire à la fois de définir les normes assurant l'accessibilité des bâtiments aux personnes handicapées et d'autoriser des dérogations à ces normes. Dans sa rédaction antérieure à la loi du 11 février 2005, la partie législative du CCH ne contenait qu'une disposition relative à

l'accessibilité aux personnes handicapées : il s'agissait de l'art. L. 111-7, qui se bornait à prévoir que les locaux d'habitation et de travail et les ERP devaient « être tels que ces locaux et habitations soient accessibles aux personnes handicapées » ; cet article renvoyait à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les modalités d'application de ces dispositions. Sur ces bases, le pouvoir réglementaire avait pris les dispositions suivantes :

- Pour les bâtiments d'habitation collectifs neufs, des normes étaient définies aux art. R. 111-18 à R. 111-18-3, et l'art. R. 111-18-4 permettait plusieurs types de dérogations : les ministres concernés pouvaient définir des règles particulières pour les logements « destinés à l'occupation temporaire ou saisonnière » et accorder des dérogations pour des bâtiments ayant un caractère expérimental ; surtout, le représentant de l'Etat pouvait accorder des dérogations aux normes d'accessibilité « lorsque les caractéristiques du terrain ou la présence de constructions existantes fait obstacle à leur application ».

- Pour les ERP, existants ou à construire, les art. R. 111-19-1 et R. 111-19-2 définissaient les normes et l'art. R. 111-19-3 l'art. R. 111-19-3 permettait au préfet, après consultation de la commission départementale compétente, d'accorder des dérogations à ces normes « en cas de difficulté matérielle grave, ou s'agissant des bâtiments existants en raison de difficultés liées à leurs caractéristiques ou à la nature des travaux qui y sont réalisés ».

- Enfin, pour les bâtiments d'habitation collectifs existants et pour les maisons individuelles existantes ou à construire, aucune norme n'était édictée en vue d'assurer leur accessibilité.

Le décret dont étaient issues ces dispositions, n° 94-86 du 26 janvier 1994, n'a pas été contesté au contentieux. Sur les derniers points que nous avons indiqués - bâtiments d'habitation collectifs existants et pour les maisons individuelles existantes ou à construire -, il semblait assez fragile sur un terrain d'incompétence négative. En revanche, sur la question qui nous occupe ici, celle de la possibilité d'édicter à la fois des règles et des possibilités de dérogations, il nous semble que ce décret était sans reproche. Si l'obligation d'équiper les bâtiments en vue d'assurer leur accessibilité constitue une atteinte au droit de propriété qui doit être énoncée par la loi en vertu de l'art. 34 de la Constitution, la définition des normes qui doivent être satisfaites pour assurer le respect de ce principe relève quant à elle du domaine réglementaire. Lorsqu'il définit ces normes, le pouvoir réglementaire peut les moduler en fonction des situations et prévoir des dérogations, ce qui n'est qu'une façon de préciser leur champ d'application, en veillant toutefois à ce que ces ajustements ne dénaturent pas la loi et n'en méconnaissent pas la portée. Dans une telle situation, le décret peut de lui-même limiter le champ des dispositions qu'il édicte : ex. 7 décembre 2005, Région PACA, n° 268679, aux tables, à propos du périmètre d'une obligation consultative ; 21 mars 2007, Ass. française des médecins esthéticiens, n° 284951, aux tables, à propos de la définition d'une profession réglementée ; il ne doit pas, ce faisant, aller trop loin et procéder à des exclusions illégales : ex. S., 13 mars 1998, Fédération nationale des SEM, n° 148414, au Recueil, à propos de la fixation des seuils d'application de dispositions du code des marchés publics. Il peut enfin, comme c'était le cas pour le décret de 1994, autoriser qu'il soit dérogé à ces dispositions en fonction de critères qu'il définit : ex. 18 janvier 1980, Ass. nat. des biologistes privés exerçant en groupement, n° 08562, aux tables.

Par principe, le décret de 1994 pouvait donc autoriser des dérogations aux normes qu'il fixait, dès lors que les conditions auxquelles obéissaient ces dérogations ne conduisaient pas à méconnaître la portée de la loi.

Il faut mesurer maintenant l'impact qu'a eu sur ce point la loi du 11 février 2005. L'art. L. 111-7 du CCH a été nous l'avons dit peu modifié dans son principe, il continue à poser le principe selon lequel les locaux d'habitation et les ERP doivent être accessible aux personnes handicapées. Il comporte toutefois deux changements : il prévoit que cette obligation s'applique selon les conditions définies aux art. L. 111-7-1 à L. 111-7-3 ; et il exclut de son champ d'application les habitations construites par leurs propriétaires pour leur propre usage.

Puis les art. suivants règlent le cas de chaque type de construction particulière :

- pour les bâtiments nouveaux, l'art. L. 111-7-1 prévoit qu'un décret en conseil d'Etat définit les modalités de l'accessibilité et qu'il précise les modalités particulières applicables à la construction de maisons individuelles ;

- pour les bâtiments existants autres que ceux accueillant des ERP, l'art. L. 111-7-2 indique qu'un décret en Conseil d'Etat définit les conditions d'accessibilité et que ce décret prévoit « dans quelles conditions des dérogations motivées peuvent être autorisées en cas d'impossibilité technique ou de contraintes liées à la préservation du patrimoine architectural ou lorsqu'il y a disproportion manifeste entre les améliorations apportées et leurs conséquences ».

- pour les ERP existants, l'art. L. 111-7-3 renvoie de même à un décret en Conseil d'Etat et prévoit que celui-ci « précise les dérogations exceptionnelles qui peuvent être accordées ... 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 ».

Quelles conséquences tirer de ces nouveaux textes s'agissant de la faculté pour le pouvoir réglementaire de prévoir des dérogations ? On peut avoir deux lectures :

- soit on considère que l'art. L. 111-7-1, qui est rédigé pour les bâtiments nouveaux comme l'était auparavant l'art. L. 111-7 pour l'ensemble des constructions, ouvre au pouvoir réglementaire la même marge de dérogation que celle dont a fait usage le décret de 1994 ; il en résulte que le pouvoir réglementaire peut autoriser, dans le cas des constructions neuves, la délivrance de dérogations dans la seule limite du respect de la portée de la loi ; dans le cas des constructions et des ERP existants, en revanche, seuls les seules dérogations répondant aux conditions posées par les art. L. 111-7-2 et L. 111-7-3 seraient désormais possibles ;

- soit on considère qu'en prévoyant la possibilité de dérogations dans les seuls cas des bâtiments et des ERP existants, le législateur a a contrario exclu que le décret puisse autoriser des dérogations dans le cas des bâtiments nouveaux.

Deux éléments nous conduisent à retenir ce second parti :

- le premier est un élément de pur raisonnement : par nature, les bâtiments neufs sont ceux qui pourront respecter le plus facilement l'obligation d'accessibilité, alors que les bâtiments existants sont ceux pour lesquels les dérogations sont les plus légitimes ; or en retenant le premier parti, on aboutirait au résultat incohérent que la marge de dérogation serait plus large pour les bâtiments neufs, puisqu'encadrée par le seul impératif de ne pas dénaturer la loi, que pour les bâtiments existants, où elle serait enserrée dans les limites posées à l'art. L. 111-7-2 ;

- le second argument est tiré des travaux parlementaires : certes, dans l'exposé des motifs du projet de loi, le gouvernement indiquait que la nouvelle loi ne remettrait pas en cause les dérogations existantes, ce qui peut plaider pour le maintien de l'ancienne logique dans le champ du nouvel art. L. 111-7-1 ; mais au cours des débats, les parlementaires ont clairement adopté une logique inverse à propos des bâtiments neufs : voir p. ex. le rapport du sénateur Blanc, n° 210, sessions ordinaire 2003-2004, sur l'art. 21 du projet de loi : « l'art. L. 111-7-1 impose une obligation stricte d'accessibilité pour les bâtiments nouveaux : en matière de construction nouvelle, aucune dérogation n'est prévue », seules des modalités particulières pour les maisons individuelles seront autorisées. La secrétaire d'Etat aux personnes handicapées a confirmé cette position en séance au Sénat (séance du 26 février 2004) en indiquant que « pour les constructions neuves, de quelque type qu'elles soient, il n'y a pas de dérogation. Seules des modalités particulières sont prévues pour les maisons individuelles. » enfin le même point de vue a été exprimé par le rapporteur à l'Assemblée, le député Chossy (rapport n° 1991, douzième législature p. 113).

Il résulte de ces travaux parlementaires que le pouvoir réglementaire ne pouvait, sans méconnaître la volonté du législateur, autoriser des dérogations dans le cas des constructions neuves. Ceci conduit à l'annulation des dispositions de l'art. R. 111-18-3 (bâtiments neufs d'habitation collectifs), R. 111-18-7 (maisons individuelles neuves) du CCH. L'art. R. 111-19-6, qui autorise des dérogations aux règles d'accessibilité à la fois pour la construction d'ERP et pour la création d'ERP par changement d'affectation de locaux existants, doit de même être annulé en tant qu'il s'applique aux constructions d'ERP.

Par l'ensemble de ces motifs, nous concluons à l'annulation des art. R. 111-18-3 et R. 111-18-7, à l'annulation de l'art. R. 111-19-6 en tant qu'il s'applique à la construction d'ERP, à ce que la somme de 1 500 euros soit mise à la charge de l'Etat en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et au rejet du surplus des conclusions de la requête.