

Observations du Gouvernement sur le recours dirigé contre la loi tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap

30/07/2011

Saisine du Conseil constitutionnel en date du 13 juillet 2011 présentée par au moins soixante députés, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, et visée dans la décision n° 2011-639 DC
Décision n° 2011-639 DC du 28 juillet 2011 du Conseil constitutionnel
Loi n° 2011-901 du 28 juillet 2011 tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap

Le Conseil constitutionnel a été saisi, par plus de soixante députés, d'un recours dirigé contre la loi tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap.

Ce recours appelle, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

*
**

I. — Sur le grief tiré de la violation des alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946

A. — Les députés requérants soutiennent que les articles 19 et 20 de la loi déférée, en ce qu'ils portent atteinte, selon eux, au principe d'accessibilité aux personnes handicapées des bâtiments nouveaux, privent de garanties légales les exigences constitutionnelles résultant des alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946.

B. — Ce grief ne pourra qu'être écarté.

Le Gouvernement n'entend certes pas contester que le principe de l'accessibilité à tous, et notamment aux personnes handicapées, des locaux et installations de toute nature, qui résulte actuellement de l'article L. 111-7 du code de la construction et de l'habitation, concourt à la satisfaction d'exigences constitutionnelles. Peut-être, encore que le Conseil constitutionnel ne l'ait jamais expressément jugé, est-il possible de soutenir, comme le font les requérants, qu'au nombre de ces exigences figurent celles résultant des alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946, dont découle notamment l'objectif de valeur constitutionnelle consistant dans la possibilité, pour toute personne, de disposer d'un logement décent (v. par ex. la décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009).

Mais, ainsi qu'en conviennent les auteurs de la saisine, il n'en résulte pas moins d'une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel qu'il est à tout moment loisible au législateur d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité, sans toutefois que l'exercice de ce pouvoir puisse aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel (v. par ex. la décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999).

Or, au cas d'espèce, il ne peut être sérieusement soutenu que les dispositions des articles 19 et 20 de la loi déférée conduiraient à priver de garanties légales de telles exigences, dès lors que, en tout état de cause, ils ne portent aucune atteinte au principe d'accessibilité énoncé à l'article L. 111-7 du code de la construction et de l'habitation, seules les modalités de la mise en œuvre de ce principe étant affectées.

I

Il convient en effet de rappeler que le premier alinéa de l'article L. 111-7-1 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction en vigueur, confie à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les modalités de mise en œuvre du principe d'accessibilité en ce qui concerne les bâtiments nouveaux. Ce décret en Conseil d'Etat renvoie à son tour à des arrêtés la détermination du détail des normes que doivent, à cet effet, respecter les constructeurs.

Or l'article 19 de la loi déferée se borne à compléter l'article L. 111-7-1 pour prévoir la faculté, en cas d'impossibilité technique démontrée d'appliquer l'une de ces normes, de recourir ponctuellement à des moyens différents en vue d'assurer la pleine accessibilité du bâtiment : c'est ce que traduit sans aucune ambiguïté la notion de « mesure de substitution ».

Ainsi, par exemple, les nécessités de conservation des œuvres imposent souvent, dans les musées, un éclairage inférieur à 50 lux, alors que la réglementation exige normalement un minimum de 100 lux pour garantir la sécurité des déplacements des personnes malvoyantes : une mesure de substitution pourrait être la mise en place d'un dispositif de guidage pour ces personnes, au sol ou par barres d'appui.

De même, si le terrain d'assiette du bâtiment est fortement pentu et qu'il se révèle ainsi impossible techniquement de prévoir une rampe d'accès à l'inclinaison suffisamment douce depuis le parc de stationnement, la mesure de substitution pourrait consister à isoler une place de stationnement réservée aux seules personnes handicapées aux abords immédiats de l'entrée du bâtiment, plutôt que de l'intégrer au sein du parc de stationnement commun à tous, comme l'impose aujourd'hui la réglementation.

La mesure de substitution est donc celle qui permet d'atteindre le même résultat que la norme à laquelle il est, dans un cas particulier, objectivement impossible de satisfaire, pour des raisons autres que financières. En ouvrant la possibilité de recourir à de telles mesures, l'article 19 de la loi déferée ne déroge donc en rien au principe d'accessibilité énoncé à l'article L. 111-7 du code de la construction et de l'habitation, et ce d'autant que ce recours sera très encadré : en effet, la mise en œuvre d'une mesure de substitution devra recevoir l'accord, au cas par cas, du représentant de l'Etat dans le département, et cet accord ne pourra être donné que si la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité a émis un avis favorable.

L'article 20 de la loi déferée, quant à lui, pose le principe d'un régime d'accessibilité spécifique en ce qui concerne les logements destinés à l'occupation temporaire ou saisonnière. Or il résulte des termes mêmes de cet article que, loin de pouvoir déroger au principe d'accessibilité, le décret en Conseil d'Etat qui interviendra pour déterminer ce régime spécifique devra concrétiser notamment « les exigences relatives à l'accessibilité prévues à l'article L. 111-7 ». Il s'agira seulement d'adapter le régime de droit commun pour tenir compte des spécificités des logements destinés à l'occupation temporaire ou saisonnière, en particulier ceux situés dans des résidences de vacances ou des résidences étudiantes.

Ainsi que cela a été clairement exposé au Parlement par Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre des solidarités et de la cohésion sociale (v. les débats au Sénat lors de la séance du 28 juin 2011), l'intention du Gouvernement est, en ce qui concerne les parties privatives de ces ensembles immobiliers, de substituer à l'exigence réglementaire d'adaptabilité de l'ensemble des logements, qui consiste dans la possibilité de rendre ces derniers accessibles à des personnes handicapées par des aménagements simples, une exigence d'accessibilité immédiate pour une partie d'entre eux. En effet, l'adaptabilité n'a guère de sens pour des locations temporaires ou saisonnières, la faible durée de l'occupation rendant illusoire, en pratique, la réalisation des travaux nécessaires pour rendre réellement accessible le logement. Il est donc permis de penser que le régime envisagé sera mieux à même, en pratique, de garantir l'accès effectif des personnes handicapées aux logements concernés.

Au surplus, pour recourir à ce régime spécifique, les constructeurs devront, là encore, obtenir l'accord du représentant de l'Etat dans le département, lequel, après avis de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, s'assurera que les conditions fixées par la loi sont bien remplies, eu égard notamment à la destination des logements concernés.

Dans ces conditions, le Conseil constitutionnel ne pourra que constater que le grief tiré de ce que les articles 19 et 20 de la loi déferée porteraient atteinte au principe d'accessibilité énoncé par l'article L. 111-7 du code de la construction et de l'habitation manque en fait, et qu'ainsi le législateur ne saurait, en tout état de cause, être regardé comme ayant privé de garanties légales des exigences constitutionnelles.

II. — Sur le grief tiré de la méconnaissance, par le législateur, de l'étendue de sa compétence

A. — Les députés requérants soutiennent que le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence en encadrant insuffisamment les renvois au décret en Conseil d'Etat que les articles 19 et 20 de la loi déferée introduisent à l'article L. 111-7-1 du code de la construction et de l'habitation.

B. — Ce grief n'est pas davantage fondé.

En effet, s'il appartient certainement au seul législateur, compétent, en vertu de l'article 34 de la Constitution, pour déterminer les principes fondamentaux du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales, de prévoir, dans leur principe, les limitations à l'exercice du droit de propriété inhérentes à la police de la construction et de l'habitation, c'est au pouvoir réglementaire qu'il revient d'assurer la mise en œuvre de ce principe. Ainsi, à l'heure actuelle, comme il a été dit plus haut, le premier alinéa de l'article L. 111-7-1 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction en vigueur, confie à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les modalités de mise en œuvre du principe d'accessibilité en ce qui concerne les bâtiments nouveaux.

Le législateur a donc pu, de même, sans méconnaître l'étendue de sa compétence, renvoyer à un décret en Conseil d'Etat, à l'article 19 de la loi déferée, la fixation des conditions dans lesquelles l'impossibilité de satisfaire une norme en matière d'accessibilité permettra de recourir à une mesure de substitution.

Du reste, le renvoi au pouvoir réglementaire est extrêmement encadré, puisque le législateur, non seulement a défini lui-même les cas dans lesquels le recours à une mesure de substitution pourra être envisagé — une « impossibilité technique » du fait « de l'implantation du bâtiment, de l'activité qui y est exercée ou de sa destination » —, mais aussi a prévu le principe d'un accord préalable du représentant de l'Etat dans le département après avis conforme de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité.

Il appartiendra donc seulement au pouvoir réglementaire, sur ces deux points, d'apporter les précisions nécessaires pour rendre le dispositif pleinement opérationnel. Il résulte clairement de l'économie du dispositif mis en place par l'article 19 de la loi déferée qu'il ne s'agira pas, en revanche, de prévoir à l'avance la nature et l'étendue des mesures alternatives au droit commun qui pourront être proposées, la logique de ce dispositif étant au contraire, ainsi qu'il a été dit plus haut, d'ouvrir la possibilité au maître de l'ouvrage de présenter, au cas par cas, des solutions permettant d'atteindre l'objectif d'accessibilité par un autre moyen que celui prévu par le droit commun, si l'impossibilité de se conformer à celui-ci est démontrée.

Aucune incompétence négative ne peut davantage être imputée à l'article 20 de la loi déferée. Le renvoi au décret en Conseil d'Etat qui y figure est en effet rédigé en des termes très proches de ceux utilisés par l'actuel premier alinéa de l'article L. 111-7-1 du code de la construction et de l'habitation, et le champ d'application du régime spécifique dont il pose le principe est clairement circonscrit par la notion de « logements destinés à l'occupation temporaire ou saisonnière dont la gestion et l'entretien sont organisés et assurés de façon permanente ».

Il ne peut donc être sérieusement soutenu que, dans l'un ou l'autre cas, le législateur n'aurait pas épuisé sa compétence.

*
* *

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis que les griefs articulés dans la saisine ne sont pas de nature à conduire à la censure de la loi déferée.

Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter le recours dont il est saisi.

Source : JORF n°0175 du 30 juillet 2011