



Commentaire

Décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018

Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

Le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dit « *ELAN* ») a été délibéré en conseil des ministres le 4 avril 2018 et déposé le même jour sur le bureau de l'Assemblée nationale. Après engagement par le Gouvernement de la procédure accélérée, il a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 12 juin, puis par le Sénat le 25 juillet. Réunie le 19 septembre, la commission mixte paritaire (CMP) a élaboré un texte commun. Celui-ci a ensuite été adopté, dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article 45 de la Constitution, par l'Assemblée nationale le 3 octobre, puis par le Sénat le 16 octobre.

Alors que le projet de loi initial comptait 65 articles, la loi définitivement adoptée en comptait 234, ce nombre ayant ainsi plus que triplé au cours des débats parlementaires.

Un recours, enregistré au Conseil constitutionnel le 23 octobre 2018, a été formé contre cette loi par plus de soixante députés. Les requérants contestaient certaines dispositions de ses articles 42, 43 et 45, qui modifient les règles régissant la construction dans les zones littorales, et certaines dispositions de son article 64, qui assouplit les normes d'accessibilité aux personnes handicapées applicables à la construction des bâtiments d'habitation collectifs.

Dans sa décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018, le Conseil constitutionnel a déclaré l'ensemble des dispositions contestées conformes à la Constitution.

Par ailleurs, il a soulevé d'office plusieurs dispositions, qu'il a, suivant sa jurisprudence constante, censuré :

– les articles 52, 53, 66, 72, 73, 76, 91, 101, 108, 121, 123, 135, 144, 147, 152, 155, 161, 184 et 200, au motif qu'ils résultaient d'amendements adoptés en première lecture sans lien avec le texte initial (« cavaliers ») ;

– l'article 196, qui prévoyait que le pouvoir réglementaire était tenu de prendre un décret dans un délai déterminé, en méconnaissance de la séparation des pouvoirs et de l'article 21 de la Constitution¹.

Le présent commentaire porte sur les seules dispositions contestées de l'article 64.

I. – Présentation des dispositions assouplissant les normes d'accessibilité en faveur des personnes handicapées dans la construction des bâtiments d'habitation collectifs (article 64)

* Comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, le Gouvernement a entendu traduire à l'article 18 de ce projet, devenu l'article 64 de la loi déferée, une orientation retenue par le comité interministériel du handicap à l'issue de sa réunion du 20 septembre 2017, à savoir celle « *d'adapter les exigences d'accessibilité dans les bâtiments collectifs d'habitation en créant la notion de logement "évolutif", c'est-à-dire accessible en grande partie et pouvant être rendu totalement accessible, par des travaux simples (...) [et] de promouvoir l'innovation dans la conception de logements pour garantir leur évolutivité tout au long de la vie, plutôt qu'exiger que tous les logements soient accessibles* ».

Selon l'étude d'impact du projet de loi, il s'agit de remédier à des difficultés constatées dans la mise en œuvre des obligations d'accessibilité, « *notamment en termes de qualité d'usage des logements et d'adaptation aux besoins des utilisateurs, que ce soit dans le parc privé ou le parc social. Ainsi pour un logement de 2/3 pièces par exemple, la surface supplémentaire générée par l'obligation de mise en accessibilité est de l'ordre de 8 m². Dans un souci de maîtrise des coûts de la construction, plutôt qu'un agrandissement réel du logement, cette surface supplémentaire nécessaire est généralement imputée sur les pièces de vie (séjour, salle à manger, salon). Cela conduit à la réduction du confort d'usage pour la majeure partie de la population ne nécessitant pas un tel niveau d'accessibilité du logement, étant entendu que l'estimation du nombre de personnes en fauteuil roulant généralement admise aujourd'hui est de 850 000 personnes, soit un peu moins de 2 % de la population* ».

Ainsi, toujours selon l'étude d'impact, lorsque « *la réglementation impose qu'une grande partie des bâtiments neufs soient totalement accessibles et adaptés à tous les handicaps, les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ces obligations, tant du point de vue fonctionnel et architectural qu'économique amènent à réfléchir à l'adaptation de cette réglementation tout en gardant à l'esprit la préoccupation des personnes en situation de handicap. Les exigences réglementaires sont en effet telles qu'elles brident l'innovation et freinent de*

¹ Voir en ce sens, par exemple : décision n° 2015-721 DC du 12 novembre 2015, *Loi organique portant diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy*, paragr. 15.

nombreux projets immobiliers. Il est donc apparu nécessaire de proposer des ajustements et de redonner une liberté de conception aux hommes de l'art afin de favoriser l'innovation dans le logement au service de l'autonomie et d'une meilleure qualité d'usage et la possibilité d'offrir de l'espace aux pièces principales pour les habitants qui ne sont pas en situation de handicap. Par ailleurs, une réflexion sur l'évolution des besoins des occupants d'un logement apparaît nécessaire compte tenu du vieillissement de la population et de l'évolution des structures familiales. Les propriétaires ou locataires valides aujourd'hui peuvent devenir les demandeurs de logements accessibles de demain. Il faut ainsi penser le logement autrement pour accompagner les besoins tout au long de la vie. Ceci implique de repositionner les enjeux autour de tous les handicaps à tous les stades de la vie. Pour répondre à ces enjeux, il a été décidé d'introduire pour les bâtiments d'habitation collectifs la possibilité de construire des logements "évolutifs (ou réversibles), accessibles en grande partie et pouvant être rendus totalement accessibles par des travaux assez simples" [selon les termes du comité interministériel du handicap du 20 septembre 2017] ».

L'orientation ainsi retenue consiste, pour les futures constructions de bâtiments, à diminuer la proportion des logements devant être immédiatement accessibles aux personnes handicapées et, en contrepartie, à garantir le caractère évolutif des autres logements.

* La loi déferée laisse inchangé l'article L. 111-7 du code de la construction et de l'habitation (CCH), selon lequel *« Les dispositions architecturales, les aménagements et équipements intérieurs et extérieurs des locaux d'habitation, qu'ils soient la propriété de personnes privées ou publiques, des établissements recevant du public, des installations ouvertes au public et des lieux de travail doivent être tels que ces locaux et installations soient accessibles à tous, et notamment aux personnes handicapées, quel que soit le type de handicap, notamment physique, sensoriel, cognitif, mental ou psychique, dans les cas et selon les conditions déterminés aux articles L. 111-7-1 à L. 111-7-11. Ces dispositions ne sont pas obligatoires pour les propriétaires construisant ou améliorant un logement pour leur propre usage »*.

En revanche, le paragraphe I de l'article 64 de la loi déferée réécrit l'article L. 111-7-1 du CCH, qui détermine les conditions dans lesquelles des décrets en Conseil d'État fixent les modalités relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées que doivent respecter les bâtiments nouveaux et qui, faute d'ouvrir de possibles dérogations à ce principe, imposait jusqu'alors que la totalité des logements des nouveaux bâtiments soit accessible².

² Voir la décision du Conseil d'État du 21 juillet 2009, *Association nationale pour l'intégration des personnes handicapées moteurs*, n^{os} 295382 et 298315.

Étaient seulement contestées par les saisissants certaines dispositions du 1° de cet article L. 111-7-1, relatives à la construction de bâtiments d'habitation collectifs.

Selon le premier alinéa de ce 1°, dans sa nouvelle rédaction, 20 % des logements des bâtiments d'habitation collectifs nouveaux, et au moins un logement dans chacun de ces bâtiments, doivent être accessibles aux personnes handicapées, tandis que les autres logements de ces bâtiments doivent être « évolutifs ».

Ces dispositions résultent d'un accord en CMP : en première lecture, l'Assemblée nationale avait imposé qu'au moins 10 % des logements, et au moins un logement, soient immédiatement accessibles, tandis que le Sénat avait retenu au moins 30 % des logements, et au moins deux logements lorsque le bâtiment comprend moins de dix logements.

Ce même 1° précise ce que recouvre cette notion de logement évolutif :

« La conception des logements évolutifs doit permettre la redistribution des volumes pour garantir l'accessibilité ultérieure de l'unité de vie, à l'issue de travaux simples. Est considéré comme étant évolutif tout logement dans les bâtiments d'habitation collectifs répondant aux caractéristiques suivantes : / « a) Une personne en situation de handicap doit pouvoir accéder au logement, se rendre par un cheminement accessible dans le séjour et le cabinet d'aisance, dont les aménagements et les équipements doivent être accessibles, et en ressortir ; / « b) La mise en accessibilité des pièces composant l'unité de vie du logement est réalisable ultérieurement par des travaux simples ».

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées de l'article 64

Selon les députés requérants, en réduisant à 20 % la proportion des logements devant être accessibles aux personnes en situation de handicap dans les bâtiments nouveaux d'habitation collectifs, alors que la loi imposait jusqu'alors un taux de 100 %, le législateur aurait porté une atteinte au « *principe d'accessibilité au logement des personnes à mobilité réduite* ». Il en résultait selon eux une méconnaissance des exigences découlant des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, ainsi que du principe d'égalité devant la loi. Par ailleurs, le législateur aurait également méconnu l'étendue de sa compétence dans la définition des logements pouvant être considérés comme « évolutifs », faute de précision suffisante de la notion de « *travaux simples* ». Il en découlait aussi, selon les requérants, une méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

A. – La jurisprudence constitutionnelle

* Aux termes des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 :

« La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.

« Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

Si la valeur constitutionnelle de ces deux alinéas a bien été reconnue par le Conseil constitutionnel³, celui-ci a jusqu'à présent circonscrit la portée des obligations en résultant pour le législateur.

– Ainsi, par la décision n° 2011-123 QPC du 29 avril 2011, relative aux conditions d'octroi de l'allocation adulte handicapé⁴, le Conseil s'est fondé sur le onzième alinéa du Préambule pour juger que *« les exigences constitutionnelles résultant de ces dispositions impliquent la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées »* (ce qu'il a confirmé quelques semaines plus tard dans une affaire portant sur les majeurs protégés)⁵ et *« qu'il appartient au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées ; qu'en particulier, il lui est à tout moment loisible, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et qui peuvent comporter la modification ou la suppression de dispositions qu'il estime excessives ou inutiles ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ».*

³ Décision n° 86-225 DC du 23 janvier 1987, *Loi portant diverses mesures d'ordre social*, cons. 16 et 17 (pour le onzième alinéa) ; décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*, cons. 69 et 70 (pour le dixième alinéa).

⁴ Décision n° 2011-123 QPC du 29 avril 2011, *M. Mohamed T. (Conditions d'octroi de l'allocation adulte handicapé)*.

⁵ Décision n° 2011-136 QPC du 17 juin 2011, *Fédération nationale des associations tutélaires et autres (Financement des diligences exceptionnelles accomplies par les mandataires judiciaires à la protection des majeurs)*, cons. 5.

– En matière d’obligations d’accessibilité applicables à la construction, ce raisonnement a été appliqué dans la décision n° 2011-639 DC du 28 juillet 2011⁶, en réponse à des critiques à l’encontre de la loi tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap.

Étaient contestées par les députés requérants, d’une part, les dispositions introduites par l’article 20 de cette loi à l’article L. 111-7-1 du CCH (dans une version antérieure à celle modifiée par les dispositions contestées dans la décision commentée) qui renvoyaient à un décret en Conseil d’État la détermination des modalités particulières de mise en œuvre de l’obligation générale d’accessibilité dans les logements destinés à l’occupation temporaire ou saisonnière dont la gestion et l’entretien sont organisés et assurés de façon permanente.

Le Conseil constitutionnel a alors raisonné sur le fondement, cette fois, des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, ainsi que de l’article 34 de la Constitution, qui définit la compétence du législateur. Après avoir rappelé sa formulation de principe, selon laquelle il est « *possible au législateur, pour satisfaire à ces exigences [résultant du Préambule] de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées* », le Conseil a jugé qu’il était loisible au législateur de renvoyer ainsi à un décret en Conseil d’État et que, ce faisant, il n’avait manqué à aucune exigence constitutionnelle.

Était contesté, d’autre part, l’article 19 de la même loi, qui renvoyait à un décret en Conseil d’État le soin de fixer « *les conditions dans lesquelles des mesures de substitution peuvent être prises afin de répondre aux exigences de mise en accessibilité prévues à l’article L. 111-7 lorsque le maître d’ouvrage apporte la preuve de l’impossibilité technique de les remplir pleinement du fait de l’implantation du bâtiment, de l’activité qui y est exercée ou de sa destination* ».

Rappelant qu’« *il incombe au législateur d’exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 et que le plein exercice de cette compétence, ainsi que l’objectif de valeur constitutionnelle d’intelligibilité et d’accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789, lui imposent d’adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques* », le Conseil constitutionnel a relevé, d’une part, que l’article 19 n’habilitait pas le pouvoir réglementaire, comme il l’avait fait à l’article 20, à fixer les exigences d’accessibilité que les bâtiments nouveaux devaient respecter, d’autre part, que la portée des termes du renvoi au décret n’était « *pas éclairée par les travaux parlementaires* » et, enfin, que le législateur n’avait pas

⁶ 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*.

« précisément défini l'objet des règles qui doivent être prises par le pouvoir réglementaire pour assurer l'accessibilité aux bâtiments et parties de bâtiments nouveaux ».

Il a donc censuré cet article 19 pour incompétence négative, celle-ci résultant *in fine* de l'ambiguïté des termes « *mesures de substitution* » qu'avait retenus le législateur.

– Il résulte de cette jurisprudence que les dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 mettent à la charge du législateur, non des obligations de résultat, mais des obligations de moyens, et que ce dernier bénéficie en ces domaines d'une large marge d'appréciation, en fonction de l'état des ressources dont dispose la Nation et des autres objectifs de valeur constitutionnelle ou d'intérêt général qu'elle doit poursuivre⁷.

B. – L'application à l'espèce

Au regard du cadre jurisprudentiel rappelé ci-dessus, en particulier des exigences constitutionnelles résultant des dixième et onzième alinéas du Préambule de 1946, dont le Conseil a déduit pour la première fois qu'elles « *impliquent la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des personnes handicapées* » (paragr. 36), il appartenait au Conseil constitutionnel de déterminer si, en modifiant les règles régissant l'accessibilité des logements dans les bâtiments nouveaux, le législateur avait privé de garanties légales des exigences constitutionnelles.

À cette fin, le Conseil a d'abord souligné que la loi impose que, au sein des bâtiments d'habitation collectifs nouveaux, 20 % des logements, et au moins un logement, soient accessibles aux personnes handicapées (paragr. 38).

Il a ensuite relevé que la loi impose que tous les autres logements construits dans de tels bâtiments soient évolutifs et que le législateur avait fixé deux conditions pour qu'un logement soit considéré comme tel : d'une part, une personne en situation de handicap doit pouvoir accéder à ce logement, se rendre par un cheminement accessible dans le séjour et le cabinet d'aisance, dont les aménagements et les équipements doivent être accessibles, et en ressortir ; d'autre part, la mise en accessibilité des pièces composant l'unité de vie du logement doit être réalisable ultérieurement par des travaux simples (paragr. 39).

⁷ Par ailleurs, une précédente tentative d'assouplissement des dispositions relatives à l'accessibilité prévues à l'article L. 111-7-1 du CCH avait été censurée par le Conseil constitutionnel, non sur le fond, mais parce que les dispositions en cause n'avaient pas leur place dans une loi de finances : décision n° 2009-600 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances rectificative pour 2009*, cons. 9 à 11.

Répondant à la critique des requérants sur le caractère imprécis de cette notion de « *travaux simples* », le Conseil constitutionnel s'est référé aux débats parlementaires⁸, dont il ressortait qu'étaient ainsi visés des travaux « *sans incidence sur les éléments de structure et qui n'impliquent pas de modifications sur les alimentations en fluide, les entrées et flux d'air et le tableau électrique* » (même paragr.).

Enfin, après avoir observé qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur avait entendu « *maintenir l'accessibilité des personnes handicapées aux logements situés dans les bâtiments neufs tout en assurant l'adaptation de ces logements pour prendre en compte la diversité et l'évolution des besoins des individus et des familles* », le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur avait « *retenu des critères qui ne sont pas manifestement inappropriés au but poursuivi* » (paragr. 40).

Il a, en conséquence, écarté les griefs tirés de la méconnaissance des exigences des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, de l'article 34 de la Constitution et de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi (même paragr.).

Les dispositions contestées ne méconnaissant ni le principe d'égalité devant la loi (puisqu'elles imposent de manière uniforme des règles pour la construction des bâtiments d'habitation collectifs), ni aucune autre exigence constitutionnelle, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution le premier alinéa du 1° de l'article L. 111-7-1 du CCH, dans sa rédaction résultant de l'article 64 de loi déferée, ainsi que les mots « *travaux simples* » figurant au deuxième alinéa et au b de ce même 1°.

⁸ Voir en particulier l'intervention au Sénat de M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires, lors de la séance du 19 juillet 2018 (*JO*, p. 11067).