

! L'attention du lecteur est attirée sur le fait que l'article du projet de loi afférent à la réduction du nombre de logements accessibles aux personnes en situation de handicap a fait l'objet d'un recours devant le Conseil constitutionnel le 23 octobre 2018. Ce dernier ne s'étant pas encore prononcé à la date de publication de ce dossier, le présent article expose son contenu dans sa version adoptée le 16 octobre dernier, sous réserve de l'appréciation qui en sera éventuellement faite par le Comité des Sages.

L'ACCESSIBILITÉ INACCESSIBLE

LA LOI « ÉVOLUTION DU LOGEMENT, DE L'AMÉNAGEMENT ET DU NUMÉRIQUE » (« ELAN ») REMET EN CAUSE LE PRINCIPE D'ACCESSIBILITÉ UNIVERSELLE DES LOGEMENTS NEUFS AUX PERSONNES HANDICAPÉES. DE 100 % DE LOGEMENTS ACCESSIBLES, IL EN EST DÉSORMAIS PRÉVU 20 %, LES 80 % RESTANTS ÉTANT « ÉVOLUTIFS ».



PAR AURORE GUÉRIN,
AVOCAT ASSOCIÉ DU
CABINET FONDATIO,



DE CONCERT AVEC
PIERRE CENAC,
NOTAIRE ASSOCIÉ
CHEZ C&C NOTAIRES,

AVEC LA PARTICIPATION
DE FLORE PASCAUD,
NOTAIRE AU SEIN
DU MÊME OFFICE

LE CADRE LÉGISLATIF

La première réglementation à intervenir pour faciliter l'accès des personnes handicapées a été introduite par la loi n° 75-534 du 30 juin 1975, complétée par la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs et par la 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.

Mais c'est la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 « pour l'égalité des droits et des chances, la participa-

tion et la citoyenneté des personnes handicapées », dite loi « handicap », qui a introduit le principe d'accessibilité universelle aux personnes handicapées, et qui a fixé les modalités concrètes d'accessibilité aux bâtiments ou parties de bâtiments neufs aux articles L. 111-7-1 à L. 111-7-9 du Code de la construction et de l'habitation (CCH).

Cette loi était conditionnée sur de nombreux sujets par le contenu des textes d'application (1). Elle traduisait cependant une volonté d'intégration des personnes handicapées dans la vie sociale.

DÉFINITION DU PRINCIPE D'ACCESSIBILITÉ UNIVERSELLE

Le principe d'accessibilité universelle est introduit à l'article L. 111-7 du CCH: « 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 (Ord. n° 2014-1090, 26 sept. 2014) L. 111-7-11. Ces dispositions ne sont pas obligatoires pour les propriétaires construisant ou améliorant un logement pour leur propre usage ».

L'accessibilité universelle peut ainsi être définie comme le processus visant à éliminer tous les obstacles qui peuvent limiter une personne handicapée dans l'accomplissement de ses activités quotidiennes en adaptant l'environnement à ses besoins et activités. C'est l'accès « à tout pour tous ».

UN DROIT FONDAMENTAL RECONNU

Ce principe a par la suite été reconnu en tant que droit fondamental par la Convention internationale

NOTES

(1) Sur le seul sujet de l'accessibilité, on dénombre 25 arrêtés, décrets, circulaires échelonnés sur six ans.

relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) et protocole facultatif, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 13 décembre 2006 (2), en son article 9 : « Afin de permettre aux personnes handicapées de vivre de façon indépendante et de participer pleinement à tous les aspects de la vie, les États parties prennent des mesures appropriées pour leur assurer, sur la base de l'égalité avec les autres, l'accès à l'environnement physique, aux transports, à l'information et à la communication, y compris aux systèmes et technologies de l'information et de la communication, et aux autres équipements et services ouverts ou fournis au public, tant dans les zones urbaines que rurales (...) ».

Cet article consacre le droit d'accès, droit fondamental à part entière, mais doit être également considéré comme une disposition complémentaire permettant la mise en œuvre des autres dispositions de la convention.

Malgré la reconnaissance de l'accessibilité universelle en tant que droit fondamental, la loi « handicap » s'est heurtée à de nombreuses difficultés et, dès 2014, les premiers assouplissements et dérogations au principe d'accessibilité sont adoptés (I), avant d'être plus largement remis en question par la loi « ELAN » (II).

I - LES DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE

La loi du 11 février 2005 prévoyait l'obligation de mise en accessibilité du cadre bâti au 1^{er} janvier 2015 et des transports au 13 février 2015.

Cette obligation s'imposait aux locaux d'habitation (à l'exception des travaux réalisés par les propriétaires pour leur propre usage), aux établissements recevant du public (ERP), aux installations ouvertes au public (IOP) et aux lieux de travail, et aux transports publics.

Toutefois, en 2012, une mission conjointe du conseil général de l'environnement et du développe-

ment durable, du contrôle général économique et financier et de l'inspection générale des affaires sociales fit le constat des difficultés et des retards dans la mise en œuvre des obligations fixées par la loi de 2005 : ainsi seuls 30 % des ERP étaient accessibles aux personnes handicapées.

Il est vrai que, lors de son adoption, le principe d'accessibilité universelle avait été porté par un élan collectif, mais les délais fixés et les mesures proposées manquaient de réalisme quant aux coûts engendrés et à la faisabilité technique.

A - ERP ET INSTALLATIONS OUVERTES AU PUBLIC

Dans ce contexte, la loi n° 2014-789 du 10 juillet 2014 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 a permis de prendre, par voie d'ordonnance, toutes mesures visant à proroger le délai fixé pour que les ERP et les installations ouvertes au public soient rendus accessibles à tous.

C'est l'ordonnance n°2014-1090 du 26 septembre 2014 (3), qui a mis en place les mesures dérogatoires au régime initial. L'ordonnance prévoit que les ERP qui ne répondaient pas aux exigences d'accessibilité universelle au 31 décembre 2014 devaient déposer, au plus tard le 26 septembre 2015, un agenda d'accessibilité programmée (Ad'AP), lequel devait prévoir les actions à réaliser, le programme, le calendrier et leur mode de financement. Le dépôt d'un Ad'AP après le 27 septembre 2015 restait néanmoins possible, sur justification du retard pris.

Par ailleurs, l'ordonnance prévoit des dérogations exceptionnelles (codifiées à l'article L. 111-7-3 du CCH) lorsque l'ERP, situé dans un cadre bâti existant, démontre « l'impossibilité technique de procéder à la mise en accessibilité ou en raison de contraintes liées à la conserva-

tion du patrimoine architectural ou lorsqu'il y a disproportion entre les améliorations apportées par la mise en œuvre des prescriptions techniques d'accessibilité, d'une part, et leur coût, leurs effets sur l'usage du bâtiment et de ses abords ou la viabilité de l'exploitation de l'établissement, d'autre part » (al. 4).

Toutefois, ces dérogations ne peuvent être accordées qu'après avis de la commission départementale consultative de la protection civile, de la sécurité, de l'accessibilité, et elles s'accompagnent obligatoirement de mesures de substitution pour les ERP remplissant une mission de service public (al. 5).

B - LE CAS DES ERP INTÉGRÉS DANS DES IMMEUBLES D'HABITATION

Lorsqu'un ERP est situé dans un immeuble collectif soumis au statut de la copropriété, l'accessibilité des parties communes doit être prévue :

- dès la construction pour tous les immeubles dont le permis de construire a été déposé postérieurement au 1^{er} janvier 2007 ;
- après obtention de l'accord de l'assemblée générale de la copropriété dans les autres cas.

Face aux contraintes financières et techniques qui pesaient sur ces immeubles, des dérogations ont été prévues par un arrêté du 8 décembre 2014.

Ainsi, une dérogation est accordée aux ERP situés dans des immeubles collectifs à usage d'habitation dans les situations de blocage, « lorsque les copropriétaires refusent par

NOTES

(2) La CDPH a été signée par la France à New York le 30 mars 2007, et a fait l'objet d'une publication par le décret n° 2010-356 du 1^{er} avril 2010.

(3) 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.

délibération motivée les travaux de mise en accessibilité dans les conditions prévues à l'article 24 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis ».

La majorité de l'article 24 est la majorité simplifiée (majorité des voix exprimées des copropriétaires présents ou représentés).

Toutefois, lorsque le propriétaire ou l'exploitant de l'ERP prend à sa charge l'intégralité du coût des travaux de mise en accessibilité, « le refus ne peut être prononcé par les copropriétaires de l'immeuble que sur justification d'un ou plusieurs motifs mentionnés au quatrième alinéa du présent article » (CCH, art. L. 111-7-3, al. 6), c'est-à-dire :
– en raison de contraintes techniques liées à la conservation du patrimoine architectural ;
– en cas de disproportion manifeste entre les améliorations apportées en matière d'accessibilité, d'une part, et leurs coûts, leurs effets sur l'usage et ses abords ou la viabilité de l'exploitation, d'autre part.
À défaut d'une telle justification, on pourrait voir dans ce refus un abus de majorité.

Le juge pourrait alors se substituer afin d'autoriser les travaux.

C - LOGEMENTS NEUFS

Dans le principe, à compter de l'entrée en vigueur de la loi « handicap », 100 % des logements neufs et leurs abords devaient être construits et aménagés de façon à être accessibles aux personnes handicapées, quel que soit leur handicap.

Toutefois, le décret n° 2006-555 du 17 mai 2006 avait admis des dérogations s'agissant de l'accessibilité aux bâtiments neufs (ces dérogations pouvaient résulter des contraintes du terrain ou de l'existence d'une réglementation de prévention contre les inondations...). Mais suite à un arrêt du Conseil d'État du 21 juillet 2009 (4), ces dérogations sont supprimées, la Haute juridiction administrative ayant réaffirmé l'objectif d'accessibilité universelle de la loi « handicap ».

Par ailleurs, les obligations d'accessibilité dépendaient de la nature du logement (collectif ou individuel) et de la taille de l'ensemble immobilier. Ainsi, si les maisons individuelles neuves destinées à la location devaient nécessairement respecter les normes d'accessibilité, celles destinées à l'habitation principale n'avaient aucune obligation à respecter en matière d'accessibilité.

S'agissant des immeubles collectifs neufs, il était prévu que l'ensemble des logements devaient être accessibles.

Pourtant, dès que l'immeuble collectif comprend moins de quatre étages (R + 3 maximum), la législation autorise qu'il ne soit pas prévu d'ascenseur. Dans ces immeubles de petite taille, seule l'accessibilité des logements en rez-de-chaussée était alors obligatoire.

Dans les immeubles concernés par la norme, les promoteurs se sont heurtés au mécontentement des acquéreurs.

Les prix de l'immobilier ne cessant de croître, l'acquisition de mètres carrés consacrés à des répartitions d'espaces inadaptés aux besoins des acquéreurs était source de conflits. Les demandes de modification des plans étaient fréquentes et l'impossibilité de répondre favorablement à la demande paraissait contradictoire avec le principe de personnalisation des logements neufs.

En pratique, les acquéreurs réalisaient fréquemment, après la livraison, des travaux pour remodeler les espaces, les logements devenant ainsi « inaccessibles ».

Dans le même temps, les associations défendant les personnes handicapées continuaient de faire le constat de l'impossibilité d'adapter les logements à l'ensemble des handicaps existants (de telle sorte qu'une personne handicapée, qui achetait dans le neuf, devait réaliser, par le biais de travaux modificatifs, des adaptations complémentaires).

C'est dans ce contexte qu'un arrêté du 24 décembre 2015 et le décret n° 2015-1770 du 24 décembre 2015

ont introduit un certain nombre d'assouplissements de la réglementation relative aux personnes handicapées qui paraissaient nécessaires.

Il en résultait notamment un abandon des règles d'accessibilité dans les appartements en duplex pour l'étage haut ainsi que la possibilité pour les acquéreurs de demander, via des travaux modificatifs acquéreurs (TMA), des dérogations dès lors que les personnes en situation de handicap pouvaient leur rendre visite.

D - IMMEUBLES PRIVÉS ANCIENS

Quant aux immeubles privés anciens ne recevant pas de public, aucun texte ne prévoit l'obligation d'accessibilité, de telle sorte que la copropriété n'a pas l'obligation de procéder à des travaux de mise aux normes sur les parties communes (élargissement des portes, ouverture automatique des portes, rampes d'accès, ascenseurs de larges dimensions, etc.).

En revanche, peuvent être votés par les copropriétaires à la majorité de l'article 24 de la loi du 10 juillet 1965 : « les travaux d'accessibilité aux personnes handicapées ou à mobilité réduite, sous réserve qu'ils n'affectent pas la structure de l'immeuble ou ses éléments d'équipement essentiels » (art. 24, II, d). Ils peuvent même être réalisés aux frais des copropriétaires eux-mêmes, sur autorisation de l'assemblée générale, s'ils n'affectent pas la structure de l'immeuble ou ses éléments d'équipements essentiels (art. 24, II, e).

II - REMISE EN CAUSE DU PRINCIPE D'ACCESSIBILITÉ UNIVERSELLE

Ce principe général d'accessibilité universelle, vivement contesté par les promoteurs et les acquéreurs,

NOTES

(4) CE, 21 juill. 2009, n° 295382, paru au Recueil Lebon.

pour qui ces normes imposaient des contraintes financières et techniques trop lourdes, a ainsi été remis en cause, par l'article 18 de la loi « ELAN » dans sa rédaction issue de la Commission mixte paritaire du mois de septembre 2018, devenu l'article 64 après adoption du texte par le Sénat le 16 octobre dernier.

La notion d'« accessibilité universelle » est abandonnée au profit d'une notion de « logements évolutifs ».

A - L'ADOPTION DU PRINCIPE D'ÉVOLUTIVITÉ DES LOGEMENTS TOUT AU LONG DE LA VIE

L'article 64 de la loi « ELAN » crée une notion nouvelle de « logement évolutif », c'est-à-dire dans un bâtiment collectif d'habitation, d'un logement en grande partie accessible à une personne handicapée et susceptible de le devenir entièrement par la réalisation de travaux simples.

Ainsi, le nouvel article L. 111-7-1 du CCH, modifié par la loi « ELAN », prévoit en son deuxième alinéa : « 1° Les modalités particulières applicables à la construction de bâtiments d'habitation collectifs ainsi que les conditions dans lesquelles, en fonction des caractéristiques de ces bâtiments, 20 % de leurs logements, et au moins un logement, sont accessibles tandis que les autres logements sont évolutifs ».

La loi « ELAN » fait prévaloir l'évolutivité des logements tout au long de la vie, tout en



maintenant un quota minimal de 20 % de logements immédiatement accessibles. Cette solution paraît pouvoir répondre à la demande de tous.

Pourtant, depuis les premiers débats parlementaires, les critiques sont vives contre cet article de la loi, accusé de réduire l'accessibilité des personnes handicapées.

Il est à noter que, lors des premières discussions, le taux de logements accessibles était de seulement 10 %. Il a ensuite été rehaussé à 30 % lors de l'adoption du texte par le Sénat, suite aux contestations des associations intervenant dans le secteur du handicap, puis à nouveau baissé à 20 % lors de l'adoption du texte par la commission mixte paritaire.

B - LA DÉFINITION DU LOGEMENT ÉVOLUTIF

L'article L. 111-7-1 du CCH définit, en ses alinéas 3, 4 et 5, le 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 partielle ou totale du logement est réalisable ultérieurement par des travaux simples ».
- Le recours au « logement évolutif »

permettra de simplifier les plans des logements, jusqu'alors rendus complexes par les contraintes de déplacement des fauteuils roulants.

Dans les logements évolutifs, seule l'unité de vie (séjour et toilettes) sera accessible aux personnes handicapées.

Ce type de construction s'intègre bien dans la tendance actuelle à créer un habitat évolutif dans lequel les pièces peuvent être transformées facilement, notamment grâce à des cloisons mobiles ou l'ajout de modules pour séparer des pièces.

On peut imaginer que le logement sera amené à évoluer plusieurs fois, en fonction des besoins, moyennant des travaux mineurs, ayant pour avantage de réduire les perturbations liées auxdits travaux, pour les autres occupants de l'immeuble. Reste à savoir si ces logements dits « évolutifs » présentent les mêmes performances techniques pour l'utilisateur, notamment en termes d'isolation thermique et acoustique. Il conviendra également de déterminer le budget nécessaire à la mise en œuvre de l'adaptabilité du logement.

CONCLUSION

Ainsi, après une loi « handicap » de 2005 peut-être trop ambitieuse, la nouvelle réglementation semble plus réaliste.

Dès 2015, année retenue pour atteindre l'objectif d'accessibilité au cadre bâti, un arrêté et un décret adoptent les premiers assouplissements au principe d'accessibilité pour les immeubles neufs.

La loi « ELAN » n'est que la continuité de ce mouvement et consacre la notion de « logement évolutif ». On peut toutefois craindre qu'il en résulte un recul de l'accès des personnes handicapées aux différents types de logements, ce qui, dans notre société vieillissante, pourrait être regrettable dans les décennies à venir.

Cependant, si le logement évolutif tient ses promesses en permettant une adaptabilité à moindre coût, il s'agira peut-être de la solution permettant de concilier les intérêts de tous.