

Critères objectifs de concrétisation d'un droit constitutionnel et critère objectifs d'application d'une loi

Patricia Rrapi

► **To cite this version:**

Patricia Rrapi. Critères objectifs de concrétisation d'un droit constitutionnel et critère objectifs d'application d'une loi : Commentaire de la décision n° 2011 DC du 28 juillet 2011. Revue française de droit constitutionnel, Presses Universitaires de France, 2012, pp.119-122. hal-01647378

HAL Id: hal-01647378

<https://hal-univ-paris10.archives-ouvertes.fr/hal-01647378>

Submitted on 27 Mar 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Patricia Rrapi

- Commentaire de la 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*.

*CRITÈRES OBJECTIFS DE CONCRÉTISATION D'UN DROIT CONSTITUTIONNEL
ET CRITÈRES OBJECTIFS D'APPLICATION D'UNE LOI*

La décision 639 DC est une parfaite illustration de l'apport du juge constitutionnel à la définition du *régime* d'un droit constitutionnel de seconde génération. Il s'agissait, en l'espèce, des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946. Le juge confirme sa jurisprudence selon laquelle la concrétisation de ces droits relève de la compétence exclusive du législateur. Si le principe est réaffirmé, la décision reste cependant imprécise quant à la définition des critères objectifs d'une telle concrétisation. Les auteurs de la saisine contestaient la constitutionnalité des articles 19 et 20 de la loi, modifiant l'article L. 111-7-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH). Alors que l'article 20 de la loi est déclaré conforme à la Constitution, l'article 19 est invalidé sur *deux* fondements :

40. Expression empruntée à Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'Outre-mer, *op. cit.*

« Considérant que, d'autre part, pour les bâtiments et parties de bâtiments nouveaux, l'article 19 n'habilite pas le pouvoir réglementaire, comme il l'a fait à l'article 20, à fixer les exigences relatives à l'accessibilité que ceux-ci devraient respecter ; qu'aux termes des dispositions de cet article 19, dont la portée n'est pas éclairée par les travaux parlementaires, le législateur a confié 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" prévues à l'article L. 111-7 ; qu'en adoptant de telles dispositions, qui ne répondent pas à l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, le législateur n'a pas 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 ; que le législateur a ainsi méconnu l'étendue de sa compétence ; que, par suite, l'article 19 de la loi est contraire à la Constitution⁴¹ ».

Dans une série de décisions⁴², à laquelle la décision commentée vient se rajouter, le Conseil constitutionnel ne semble faire aucune distinction (dans le contrôle) entre l'objectif de valeur constitutionnelle (OVC) d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et l'incompétence négative du législateur.

De deux choses l'une : soit la référence à l'OVC est, dans cette série de décisions, simplement rhétorique, soit le contrôle porte effectivement sur deux aspects différents de la loi.

Dans cette dernière hypothèse, il faut alors distinguer en quoi l'OVC est différent de l'incompétence négative. La question des critères objectifs de concrétisation d'un droit constitutionnel devient alors cruciale.

La loi du 11 février 2005⁴³ a introduit l'article L.111-7 au CCH. Cet article pose le principe d'accessibilité des locaux pour les personnes handicapées. L'article L. 111-7-1 (modifié par la loi déferée) concerne les bâtiments nouveaux. Les articles L. 111-7-2 et L. 111-7-3 renvoient aux décrets la fixation des dérogations en ce qui concerne, respectivement, les bâtiments existants et ceux relevant du public.

L'article 20 contesté rajoute à l'article L. 111-7-1 un alinéa qui renvoie au décret le soin de fixer les exigences liées au principe d'accessibilité des bâtiments « pour les logements destinés à l'occupation temporaire ou saisonnière dont la gestion et l'entretien sont organisés et assurés de façon permanente ». Le Conseil estime que cet alinéa est rédigé de la même façon que les autres alinéas qui prévoient de tels renvois et que le législateur peut renvoyer au décret

41. Cons. 10 (nous soulignons)

42. À titre d'exemples : CC, n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, Rec., p. 49 (cons. 8 à 30) ; CC, décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004, *Loi relative aux libertés et responsabilités locales*, Rec., 144 (cons. 28 à 36) ; CC, décision n° 2005-514 DC du 28 avril 2005 *Loi relative à la création du registre international français*, Rec., 78 (cons. 16 à 19) ; CC, décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006 *Loi pour l'égalité des chances*, Rec., p. 50 (cons. 12 et 13) ; CC, décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008 *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, Rec., p. 313 (cons. 27 à 29) ; CC, décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009 *Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*, Rec., p. 73 (cons. 22 à 26) ; CC, décision n° 2009-588 DC du 6 août 2009 *Loi réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales ainsi que dans certaines grandes agglomérations pour les salariés volontaires*, Rec., p. 163 (cons. 6 à 7) ; CC, décision n° 2009-590 DC du 22 octobre 2009 *Loi relative à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur internet*, Rec., p. 179, (cons. 3 à 5).

43. Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 *Pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées*, JORF, n° 36 du 12 février 2005, p. 2353.

la fixation de telles exigences. Par conséquent, l'article 20 est conforme à la Constitution.

L'article 19, quant à lui, prévoyait que :

« Un décret en Conseil d'État, pris après avis du Conseil national consultatif des personnes handicapées, fixe 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 destination⁴⁴. »

En quoi cet article était-il entaché d'incompétence négative ?

La réponse est assez évidente. En réalité, l'expression « mesures de substitution » était habilement choisie par l'auteur de l'amendement, le sénateur Paul Blanc – auteur également de la proposition de loi – pour désigner les « dérogations ». Il semble que le sénateur ait voulu protéger, par cet amendement, les constructions faites sur le fondement des décrets d'application de la loi de 2005, annulés par le Conseil d'État suite à un recours introduit par *l'Association nationale pour l'intégration des personnes handicapées moteurs*⁴⁵. Le juge administratif avait, en effet, estimé que non seulement ces décrets mettaient en place des dérogations non prévues par la loi mais en outre, en ce qui concerne les bâtiments nouveaux, qu'ils en avaient même créés alors que la loi n'en prévoyait aucune.

Le Conseil constitutionnel a alors estimé que ces « dérogations » – appelées mesures de substitution⁴⁶ – étaient trop générales (elles ne s'adressaient pas à une catégorie de bâtiments en particulier à l'image des autres articles de la loi et surtout à l'image de l'article 20). Dans les *Cahiers*, il est précisé également que le Conseil constitutionnel était effectivement conscient de l'objectif poursuivi par le sénateur, mais il aurait fallu alors limiter dans le temps ces dérogations⁴⁷. En d'autres termes, cet article ne prévoyait aucun *critère objectif*, permettant de *limiter* ces dérogations et renvoyait, par conséquent, au décret le soin de concrétiser un droit constitutionnel.

En quoi cet article violait-il l'OVC d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ?

La question, dans ce cadre-là, est de savoir si le texte de loi, par sa rédaction, était susceptible d'encourager des applications arbitraires – c'est-à-dire contraires au droit constitutionnel invoqué. En d'autres termes, est-ce que le législateur avait posé des *critères objectifs* susceptibles de guider l'application du

44. Nous soulignons.

45. CE, 21 juillet 2009, *Association nationale pour l'intégration des personnes handicapées moteurs*, n° 295382.

46. Le sénateur ne pouvait pas utiliser le mot « dérogation », lorsque l'on sait qu'auparavant il avait déclaré que : « L'article L. 111-7-1 de la loi du 11 février 2005 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 », Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales, tome I, Sénat, session ordinaire de 2003-2004, 11 février 2004, cité in *Commentaire de la décision*, disponible sur le site Internet du Conseil constitutionnel.

47. On peut lire dans le *Commentaire* que « l'article 19 est un article pérenne et ne se contente pas de régler les situations nées entre 2005 et 2009 ».

texte ? Or, à la lecture du texte, force est de constater que ces « dérogations » aussi générales qu'elles étaient, avaient été précisément encadrées dans leur application. Ces « dérogations » pouvaient être délivrées lorsque le « maître d'ouvrage, précise le texte, apporte la preuve de l'impossibilité technique de remplir pleinement [les exigences de l'article L. 111-7] du fait de l'implantation du bâtiment, de l'activité qui y est exercée ou de sa destination ». Ainsi, trois critères objectifs destinés à guider l'application du texte étaient prévus par la loi.

Il est donc nécessaire de préciser que les *critères objectifs* relevant de la *concrétisation* d'un droit constitutionnel sont différents des *critères objectifs* destinés à guider l'*application* de la loi. Cette différence montre également qu'il est quelque peu absurde d'invoquer simultanément l'incompétence négative et l'OVC d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi. Pour quelle raison identifierait-on les critères objectifs d'application du texte, si le législateur a, de toute façon, méconnu sa propre compétence ? Ces deux contrôles sont donc chronologiquement dépendants l'un de l'autre.

Pour quelle raison le Conseil annule-t-il la disposition sur le fondement de l'OVC d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ?

Le Conseil semble sanctionner en réalité, à travers l'OVC, le manque de courage politique de la part de l'auteur de l'amendement (et par conséquent de la part du Parlement qui l'a voté) de *choisir le mot* « dérogation » au lieu de « mesure de substitution ». Mais ceci relève-t-il vraiment de l'OVC d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ? En d'autres termes, si cette expression était politiquement entachée d'ambiguïté, juridiquement il s'agissait bien de « dérogations ».

Il aurait suffi en réalité au Conseil constitutionnel de requalifier les « mesures de substitution » en « dérogations » – ce qui lui aurait permis de ne pas faire référence à l'OVC – et de préciser ensuite que ces dérogations générales (aucune catégorie de bâtiments n'était visée) et non limitées dans le temps avaient privé de base légale la protection d'un droit constitutionnel, surtout lorsque l'on sait que ces dérogations visaient les bâtiments nouveaux et qu'elles auraient été alors susceptibles de vider de sens le principe même de l'article L. 111-7 du code.

Mais, de toute évidence, la rédaction, en quelques lignes, du considérant 10 de la décision, ne permet pas de voir l'intérêt et la richesse de ces deux contrôles effectués par le Conseil constitutionnel.

Patricia Rrapi