

## >> LES DEROGATIONS AU PLU

### Fiche 4

### LA DEROGATION « ACCESSIBILITE »

*Soazic Marie, Maître de conférences à l'Université Paris Est Créteil, Directrice adjointe du GRIDAUH*

## 1. L'enjeu de l'accessibilité des personnes handicapés dans le PLU

La Loi ELAN du 23 novembre 2018 a ajouté à la liste des objectifs que l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme doit poursuivre « **la promotion du principe de conception universelle pour une société inclusive vis-à-vis des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie dans les zones urbaines et rurales** » (C. urb., art. L. 101-2, 8°).

La préoccupation d'intégrer la question de l'accessibilité des personnes handicapées dans les politiques d'urbanisme trouvait toutefois déjà des traductions avant cette loi. Elle pouvait notamment trouver un fondement, depuis la loi SRU, dans l'objectif de « *diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipement commercial (...)* » (C. urb., art. L. 101-2, 3°).

L'accessibilité des personnes handicapées dans le PLU est généralement appréhendée sous les deux angles de la mobilité dans les espaces publics (voies, stationnement...) et de l'accessibilité au cadre bâti.

Du point de vue de la mobilité dans les espaces publics, la problématique de l'accessibilité des personnes handicapées est plus particulièrement appréhendée dans le PLUi tenant lieu de plan de mobilité (PLU-PM). Le Code de l'urbanisme prévoit en effet, depuis la loi ALUR (art. 137), que le PLU-PM doit poursuivre les objectifs énoncés aux articles L. 1214-1 et L. 1214-2 du code des transports, au nombre desquels « *le renforcement de la cohésion sociale et territoriale, notamment l'amélioration de l'accès aux services de mobilité des habitants des territoires moins denses ou ruraux et des quartiers prioritaires de la politique de la ville ainsi que des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite* » (C. transports, art. L. 1214-2, 2°). Et il doit comprendre, notamment, « *le ou les plans de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics [PAVE], prévus à l'article 45 de 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, applicables*

sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale »<sup>1</sup> (C. urb., art. L. 151-47).

Pour l'élaboration de ces PLU-PM, l'article L. 132-13 du code de l'urbanisme prévoit par ailleurs la consultation, à leur demande, des représentants des « associations de personnes handicapées ». Cette consultation, qui figurait avant la recodification à l'ancien article L. 123-8, a elle aussi été prévue par la loi ALUR.

En ce qui concerne l'accessibilité au cadre bâti, le PLU est plus particulièrement mobilisé lorsqu'il tient lieu de programme local de l'habitat (PLU-PLH) puisque celui-ci doit poursuivre les objectifs énoncés à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation (C. urb., art. L. 151-46) dont l'objectif d' « améliorer (...) l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements » (CCH, art. L. 302-1). Cela étant, même lorsque le PLU ne tient pas lieu de PLH, ses auteurs disposent de certains outils permettant de favoriser cette accessibilité ou, pour le moins, de ne pas y faire obstacle. Ainsi, le PLU peut-il prévoir des exceptions (c'est-à-dire des règles alternatives prévues par l'article R. 151-13) aux règles d'implantation ou de hauteur lors de la réalisation de constructions neuves pour garantir l'accès des personnes handicapées. De la même façon, pour ce qui concerne l'aménagement des abords des constructions ou relativement à la gestion des eaux pluviales, il importe de penser les règles de telle sorte que soit rendue possible la circulation des personnes handicapées sur des espaces dont la perméabilité peut être imposée mais qui doivent rester praticables pour un fauteuil roulant ou pouvoir comporter des repères de guidage pour des personnes aveugles. Il a même été parfois suggéré d'utiliser les dispositions de l'article L. 151-15 pour délimiter, dans les zones U et AU des PLU, des secteurs dans lesquels pourrait être imposé un pourcentage de logements accessibles.

L'article 50 de la loi SRU qui définissait la surface de plancher hors œuvre nette (SHON) des constructions avait également prévu qu'un décret devait fixer les conditions dans lesquelles étaient déduites « les surfaces de plancher supplémentaires nécessaires à l'aménagement et à l'amélioration de l'habitabilité des logements destinés à l'hébergement des personnes handicapées » (C. urb., anc. art. L. 112-1). Ce décret n'est toutefois jamais intervenu. Et le renvoi à un décret pour déterminer les conditions d'une possible déduction des surfaces de plancher nécessaires à l'aménagement d'un logement pour une personne handicapée n'a pas été reprise dans l'ordonnance du 16 novembre 2011 relative à la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme. L'article L. 111-14 du code de l'urbanisme dans lequel ont été transférées les dispositions issues de cette ordonnance portant sur la définition de la surface de plancher n'envisage pas ce cas de déduction qui n'est en conséquence pas traité dans l'article R. 111-22.

Si le code de l'urbanisme permet ainsi de prendre en compte l'accessibilité des personnes handicapées, l'essentiel des normes en la matière figure néanmoins dans le code de la

---

<sup>1</sup> Ce plan est obligatoire dans les communes de plus de 1000 habitants.

construction et de l'habitation (CCH) depuis la loi du 11 février 2005 sur l'égalité des chances (art. 41).

L'article L. 111-7 du CCH pose le principe suivant 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. »

Le CCH (arts. R. 111-18 s.) fixe en conséquence une série d'obligations en matière d'accessibilité qui s'appliquent lors de la construction de certains bâtiments (dont les ERP et IOP) notamment d'habitation (plus particulièrement les bâtiments d'habitation collectif et les maisons individuelles « construites pour être louées ou mises à disposition ou pour être vendues ») mais aussi à l'occasion de travaux de modification ou d'extension sur un bâtiment ou une partie de bâtiment d'habitation collectif ainsi que de création de logements dans un bâtiment existant par changement de destination (CCH, arts R. 111-18-8 s.). Les obligations pour les bâtiments d'habitation ont été précisées en dernière date par un arrêté du 24 décembre 2015 (NOR : ETLL1511145A, JORF n°0300 du 27 décembre 2015).

Cela étant, en application du principe d'indépendance des législations, le permis de construire ne sanctionne pas le respect de ces obligations.

## **2. La dérogation « accessibilité »**

La loi n° 2009-323 du 18 juin 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a ouvert la possibilité à l'autorité compétente, d'accorder, à l'occasion de la délivrance d'un permis de construire, des dérogations à une ou plusieurs règles du plan local d'urbanisme ou du document d'urbanisme en tenant lieu pour autoriser des travaux nécessaires à l'accessibilité des personnes handicapées à un logement existant. Les conditions d'application de cette disposition, qui figurait initialement à l'ancien article L. 123-5 du code de l'urbanisme, ont été précisées par le décret n° 2009-723 du 18 juin 2009. Il s'agit de conditions d'ordre formel uniquement, imposant que le dossier de demande de permis de construire soit accompagné d'une demande de dérogation comportant une note précisant la nature des travaux pour lesquels une dérogation est sollicitée et justifiant que ces travaux sont nécessaires pour permettre l'accessibilité du logement à des personnes handicapées (C. urb., art. R. 431-31)<sup>2</sup>. Lorsqu'une dérogation est sollicitée, le délai d'instruction de la demande de permis est alors majoré d'un mois (C. urb., art. R. 423-24).

---

<sup>2</sup> La demande de dérogation doit être expresse. Il a été jugé que la mention dans un dossier de déclaration préalable de la situation de handicap de la pétitionnaire rendant nécessaire les travaux objet de la déclaration

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, cette nouvelle disposition devait répondre aux difficultés tenant à ce que « l'aménagement des logements existants pour les rendre accessibles et habitables par des personnes handicapées se heurte, en effet, parfois à l'impossibilité de modifier la surface ou le volume des constructions, du fait des règles d'urbanisme locales. »

Depuis la recodification entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016, cette possibilité de dérogation est prévue à l'article L. 152-4 du code de l'urbanisme aux termes duquel :

*« L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut, par décision motivée, accorder des dérogations à une ou plusieurs règles du plan local d'urbanisme pour permettre :*

*(...)*

*3° Des travaux nécessaires à l'accessibilité des personnes handicapées à un logement existant. »*

Cette dérogation peut être nécessaire :

- dans le cas où la construction existante est conforme aux règles du PLU mais où les travaux projetés ne respectent pas ces règles ;

- dans le cas où la construction existante n'est pas conforme aux règles du PLU (en particulier depuis une évolution de ces règles depuis l'édification du bâtiment) et où les travaux projetés soit ne respectent pas les règles du PLU applicables aux travaux sur les constructions existantes, soit ne peuvent être autorisés dans les conditions posées par la jurisprudence *Sekler*<sup>3</sup> ;

- dans le cas où la construction existante est irrégulière (c'est-à-dire a été édifée ou modifiée sans les autorisations requises ou en méconnaissance des autorisations délivrées) et où, en application de la jurisprudence *Thamaly*<sup>4</sup>, une demande d'autorisation portant sur l'ensemble des travaux réalisés irrégulièrement et ceux projetés est nécessaire. Dans ce cas, toutefois, et dans la mesure où le 3° de l'article L. 152-4 ne permet des dérogations que pour permettre

---

ne pouvait être regardée comme une telle demande (CAA Versailles, 19 nov. 2020, Cne de Versailles, n° 19VE03480).

<sup>3</sup> CE, 27 mai 1988, Mme Sekler : Lebon, p. 223 ; RFDA 1989, p. 321, concl. DE LA VERPILLÈRE ; AJDA 1988, p. 546, note J.-B. AUBY. Pour rappel, le Conseil d'Etat a posé le principe suivant lequel l'autorisation de réaliser des travaux sur une construction existante non conforme aux règles d'urbanisme ne peut être légalement délivrée, sous réserve de dispositions de ce plan spécialement applicables à la modification des immeubles existants, que si les travaux envisagés rendent l'immeuble plus conforme aux dispositions réglementaires méconnues ou s'ils sont étrangers à ces dispositions.

<sup>4</sup> CE, 9 juillet 1986, Thamaly, Lebon, p. 201, précisé par l'arrêt CE, 16 mars 2015, de La Marque, req. n° 369553 posant le principe suivant lequel : « *lorsqu'une construction a fait l'objet de transformations sans les autorisations d'urbanisme requises, il appartient au propriétaire qui envisage d'y faire de nouveaux travaux de déposer une déclaration ou de présenter une demande de permis de construire portant sur l'ensemble des éléments de la construction qui ont eu ou auront pour effet de modifier le bâtiment tel qu'il avait été initialement approuvé ou de changer sa destination* ».

la réalisation de travaux nécessaires à l'accessibilité au logement des personnes handicapées, il ne paraît possible de déroger aux règles du PLU que pour les travaux, passés ou projetés, répondant à cet objet. Ainsi, des travaux réalisés antérieurement de manière irrégulière et qui n'auraient pas été nécessaires pour des motifs d'accessibilité ne pourront donner lieu à aucune dérogation et pourraient ainsi faire obstacle à la délivrance de l'autorisation, quand bien même la partie de cette autorisation relative aux travaux projetés qui auraient pour objet de permettre l'accessibilité au logement d'une personne handicapée pourrait quant à elle bénéficier de dérogations. Cet obstacle est néanmoins susceptible d'être levé si les travaux antérieurs irréguliers bénéficient de la prescription administrative de l'article L. 421-9 du code de l'urbanisme<sup>5</sup>.

En toute hypothèse, la dérogation prévue au 3° de l'article L. 152-4 ne peut être obtenue que pour :

- 1°) des travaux qui sont nécessaires à l'accessibilité des personnes handicapées ;
- 2°) qui doivent être réalisés sur un logement existant ;
- 3°) conduisant à écarter une ou plusieurs règles du PLU.

### **1°) Les travaux doivent être nécessaires à l'accessibilité des personnes handicapées**

Le code de l'urbanisme ne définit pas la notion d'accessibilité. Celle-ci figure dans le code de la construction et de l'habitation (CCH).

Les dispositions du CCH relatives à la construction de bâtiments d'habitation imposent en effet que ces bâtiments soient construits et aménagés « *de façon à être accessibles aux personnes handicapées, quel que soit leur handicap* », qu'il s'agisse de bâtiments d'habitation collectifs (CCH, art., R. 111-18) ou de maisons individuelles « *construites pour être louées ou mises à disposition ou pour être vendues* » (CCH, art. R. 111-18-5).

Pour les bâtiments d'habitation collectifs, cette obligation d'accessibilité « *porte notamment sur les circulations communes intérieures et extérieures, une partie des places de stationnement automobile, les logements, les ascenseurs, les locaux collectifs et leurs équipements* ». Et le CCH précise qu'« *est considéré comme accessible aux personnes handicapées tout bâtiment d'habitation collectif ou tout aménagement lié à un bâtiment permettant à un habitant ou à un visiteur handicapé, avec la plus grande autonomie possible, de circuler, d'accéder aux locaux et équipements, d'utiliser les équipements, de se repérer et de communiquer. Les conditions d'accès des personnes handicapées doivent être les mêmes*

---

<sup>5</sup> Pour rappel, l'article L. 421-9 du code de l'urbanisme prévoit que : « *Lorsqu'une construction est achevée depuis plus de dix ans, le refus de permis de construire ou de déclaration de travaux ne peut être fondé sur l'irrégularité de la construction initiale au regard du droit de l'urbanisme* ». Le même article prévoit toutefois une série de cas dans lesquels cette prescription ne peut jouer, notamment lorsque les travaux réalisés antérieurement l'ont été sans permis de construire.

*que celles des autres publics ou, à défaut, présenter une qualité d'usage équivalente.* » (CCH, art. R. 111-18-1).

S'agissant des maisons individuelles, l'obligation d'accessibilité concerne « *les circulations extérieures, le logement et, le cas échéant, une place de stationnement automobile* » (CCH, art. R. 111-18-5). Et en application du CCH, « *est considéré comme accessible aux personnes handicapées tout bâtiment ou aménagement permettant à un habitant ou à un visiteur handicapé, avec la plus grande autonomie possible, de circuler, d'accéder aux locaux et équipements, d'utiliser les équipements, de se repérer et de communiquer. Les conditions d'accès des personnes handicapées doivent être les mêmes que celles des autres publics ou, à défaut, présenter une qualité d'usage équivalente.* » (CCH, art. R. 111-18-6).

Les normes d'accessibilité définies par le CCH et précisées par voie d'arrêté concernent tant les circulations intérieures que les cheminements extérieurs ou encore le stationnement mais aussi le logement lui-même. Outre le principe même de la possibilité d'accéder et d'utiliser le logement, les normes imposées s'expriment en termes de dimensionnement, de caractéristiques des équipements (position des prises électriques, présence de dispositifs de repérage et de guidage...).

Ces normes fixées par le CCH ne s'imposent pas aux autorités chargées de la police de l'urbanisme, en application du principe d'indépendance des législations. Elles ne lient donc pas l'administration pour l'appréciation des travaux « nécessaires à l'accessibilité des personnes handicapées » susceptibles de faire l'objet d'une dérogation. Elles peuvent néanmoins constituer une référence.

En tout état de cause, la dérogation ne peut être accordée que si les travaux sont « nécessaires » à l'accessibilité. La question se pose de savoir si des travaux qui amélioreraient une accessibilité déjà possible sont susceptibles d'entrer dans le champ de la dérogation. Si l'exposé des motifs du projet de loi de mobilisation pour le logement prévoyait que le décret en Conseil d'Etat organisant la procédure préciserait que « *le maire devra recueillir l'avis de la commission d'accessibilité, pour vérifier que la dérogation demandée est bien indispensable pour permettre l'accessibilité aux personnes handicapées* », le décret du 18 juin 2009 précité n'a pas prévu la saisine pour avis de la commission d'accessibilité.

Enfin, le texte n'impose pas que la demande d'autorisation et corollairement de dérogation soit présentée par la personne handicapée. Il suffit que les travaux soient nécessaires à l'accessibilité à un logement existant d'une ou de plusieurs personnes handicapées.

## **2°) Les travaux doivent être réalisés sur un logement existant**

Le texte ne comporte aucune restriction quant au type de logement dans lequel des travaux peuvent être autorisés au bénéfice de la dérogation prévue au 3° de l'article L. 152-4. Il peut donc s'agir d'un logement en habitation collectif ou en maison individuelle. Par hypothèse, il s'agira d'un logement dans un bâtiment d'habitation dont la construction n'a pas été soumise au respect des normes d'accessibilité, soit que la construction est antérieure à 2005, soit que des bâtiments d'habitation collectifs ont fait l'objet de travaux de modification ou d'extension ou de création d'un logement par changement de destination antérieurement à cette date, soit encore que le logement a été édifié ou amélioré par un propriétaire pour son propre usage.



S'agissant des logements situés dans des bâtiments d'habitation collectifs, la réalisation de travaux d'accessibilité aux personnes handicapées pouvait se heurter au régime de la copropriété pour des travaux affectant des parties communes ou l'aspect extérieur de l'immeuble (mise en place d'une rampe d'accès, d'un monte-escalier, d'un ascenseur...). En effet, de tels travaux étaient jusque récemment soumis au vote de l'assemblée générale des copropriétaires qui devaient les autoriser. L'ordonnance n°2019-1101 du 30 octobre 2019<sup>6</sup> apporte à ce régime des modifications qui faciliteront pour l'avenir leur réalisation<sup>7</sup>. L'article 27 de ce texte change l'article 25-2 de la loi du 10 juillet 1965 qui, dans sa nouvelle rédaction, prévoit que : « *Chaque copropriétaire peut faire réaliser, à ses frais, des travaux pour l'accessibilité des logements aux personnes handicapées ou à mobilité réduite qui affectent les parties communes ou l'aspect extérieur de l'immeuble. A cette fin, le copropriétaire notifie au syndic une demande d'inscription d'un point d'information à l'ordre du jour de la prochaine assemblée générale, accompagnée d'un descriptif détaillé des travaux envisagés.* » Il en résulte que la procédure d'autorisation est remplacée par une procédure d'information. L'ordonnance préserve toutefois la possibilité pour l'assemblée générale de s'opposer à la réalisation de ces travaux, à la majorité des voix des copropriétaires, par décision motivée par l'atteinte portée par les travaux à la structure de l'immeuble ou à ses éléments d'équipements essentiels, ou leur non-conformité à la destination de l'immeuble. Elle précise par ailleurs que, jusqu'à la réception des travaux, le copropriétaire exerce les pouvoirs du maître d'ouvrage, les travaux étant à sa charge. Il en va autrement si c'est l'assemblée générale qui est à l'origine des travaux, le syndic conservant alors la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage.

Les blocages qui pouvaient résulter du régime de la copropriété étant de la sorte en grande partie levés, l'intérêt de la possibilité d'obtenir une éventuelle dérogation aux règles du PLU n'en est que plus important.

La dérogation sera toutefois plus fréquemment demandée pour un logement en maison individuelle dès lors que les travaux à réaliser seront davantage susceptibles d'entrer dans le champ d'application des règles du PLU, par exemple en affectant le volume de la construction, son emprise au sol, les espaces libres..., alors que les travaux concernant un logement dans un bâtiment d'habitation collectif sont largement contraints par l'enveloppe du bâti qui a peu vocation à évoluer. L'article L. 152-4 3° vise en effet des travaux sur « un » logement (et non plusieurs) ce dont il résulte que la dérogation a vocation à être accordée à un seul propriétaire pour un seul logement, de façon ponctuelle donc et non dans le cadre d'une opération globale affectant plusieurs logements (par exemple une opération de rénovation d'un immeuble collectif d'habitation) qui serait d'ailleurs a priori soumise au respect des règles d'accessibilité imposées par le CCH en application de l'article R. 111-18-8 de ce code<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Ordonnance portant réforme du droit de la copropriété des immeubles bâtis, prise sur habilitation de la loi ELAN (art. 215).

<sup>7</sup> Ces nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2020 en application de l'article 41 de l'ordonnance du 30 octobre 2019.

<sup>8</sup> L'article R. 111-18-8 du CCH fixe certaines obligations en matière d'accessibilité pour les travaux de modification ou d'extension portant sur un bâtiment ou une partie de bâtiment d'habitation collectif existant, au sens de l'article R. 111-18, et les travaux de création de logements dans un bâtiment existant par changement de destination.

### **3°) Nature des règles auxquelles le code de l'urbanisme permet de déroger**

L'article L. 152-4 ne comporte aucune restriction quant au nombre et à la nature des règles à laquelle il est possible de déroger puisqu'il ouvre la faculté d'accorder une dérogation « à une ou plusieurs règles » du PLU.

A titre d'exemples :

- en zone agricole ou naturelle où les extensions des bâtiments d'habitation ne sont autorisées que conformément aux règles de hauteur, d'emprise et de densité que le règlement du PLU doit prévoir (C. urb., art. L. 151-12), il sera possible de déroger à ces règles pour permettre une extension nécessaire à l'accessibilité d'une personne handicapée à un logement existant ;
- dans toutes les zones, il sera également possible de déroger aux règles de distances par rapport aux voies et espaces publics ou par rapport aux limites séparatives pour réaliser une telle extension ; il en est de même relativement aux règles de hauteur ou d'emprise au sol ;
- dans toutes les zones encore, l'autorité compétente pourra également autoriser une dérogation aux règles relatives à l'aménagement des abords des constructions (coefficient de biotope, obligation de laisser un pourcentage du terrain d'assiette en espaces verts...) pour permettre la réalisation d'une rampe d'accès, d'une place de stationnement ou d'une voie d'accès nécessaire à l'accessibilité de l'occupant du logement. Etc...