

L'ABC de la construction selon la LHand

Guide relatif à l'interprétation et à l'utilisation de la LHand dans le domaine de la construction

élaboré par la Commission LHand du réseau pour la construction adaptée aux personnes handicapées

Mise en forme : Bernard Stofer, Procap Olten

Commission élargie LHand du réseau pour la construction adaptée aux personnes handicapées »

Procap – Association Suisse des Invalides / Froburgstrasse 4, Case postale, 4601 Olten Tél. 062 206 88 51 bauen@procap.ch www.procap.ch
Pro Infirmis Basel-Stadt / Bachlettenstr. 12, 4054 Basel, Tél. 061 225 98 60 eric.bertels@proinfirmis.ch www.proinfirmis.ch
Schweiz. Fachstelle für behindertengerechtes Bauen / Kernstr. 57, 8004 Zürich, Tel. 044 299 97 97 info@hindernisfrei-bauen.ch www.hindernisfrei-bauen.ch

Joe Manser (président)	CSCA (Centre suisse pour la construction adaptée aux personnes handicapées), Zürich
Nadja Herz	CSCA Zürich, avocate
Bernard Stofer	Procap (ex-Association Suisse des Invalides), Olten
Eric Bertels	Pro Infirmis, Bâle
Caroline Klein	DOK (Centre Égalité Handicap), Berne
Felix Schärer	CCO (Centre construire sans obstacles), Muhen (AG)

Table des matières

Page

0	Introduction	3
0.1	État des connaissances	3
0.2	Procédure à suivre lors de l'évaluation d'un projet de construction	3
1	But	4
2	Définitions	4
2.1	Personne handicapée	4
2.2	Inégalité	4
2.3	Accès	4
2.4	Accès difficile ou impossible	5
3	Champ d'application	5
3.1	Conditions générales	5
3.2	Construction et rénovation	5
3.3	Constructions et installations	6
3.4	Constructions et installations accessibles au public	6
3.5	Habitations collectives de plus de huit logements	7
3.6	Bâtiments de plus de 50 places de travail	7
3.7	Circulation routière	8
4	Relations avec le droit cantonal	8
4.1	Quel droit l'emporte ?	8
4.2	Les lois cantonales sur les constructions doivent-elles être adaptées ?	8
5	Droits	9
5.1	Droits subjectifs	9
5.2	Légitimation des organisations de personnes handicapées à agir et à recourir	10
6	Procédure	12
6.1	Procédure en matière de droit de la construction	12
6.2	Procédure d'opposition et de recours	12
7	Proportionnalité	14
7.1	Principes généraux	14
7.2	Pesée des intérêts	14
7.3	Coûts déterminants	14
7.4	Quels coûts sont effectivement des coûts de construction ?	15
8	Bases et littérature spécialisée	16

0 Introduction

0.1 État des connaissances

L'ABC de la construction selon la LHand a été conçu prioritairement pour l'usage interne du réseau pour la construction adaptée aux personnes handicapées. Il sert également à garantir un bon échange d'informations sur ce sujet, d'une part entre les centrales constitutives dudit réseau et les bureaux de conseil en construction adaptée et, d'autre part, entre les parties contractuelles et d'autres organisations d'handicapés.

L'ABC rassemble les interprétations, les commentaires et les exemples relatifs aux articles de la loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand) et de l'ordonnance sur l'égalité pour les handicapés (OHand) portant sur la construction. Les dispositions concernant les transports publics ne sont pas étudiées plus avant dans le présent document.

Afin d'éviter au lecteur de devoir se référer sans cesse aux textes juridiques ou aux autres documents s'y rapportant, l'ABC cite les passages principaux textuellement ou conformément au sens :

Afin d'améliorer la lisibilité des citations tirées de la LHand, de l'OHand et du Commentaire relatif à l'ordonnance sur l'égalité pour les handicapés, les citations sont mises en évidence au moyen d'une police de caractères différente.

L'ABC reflète l'état actuel des connaissances de la Commission LHand du réseau pour la construction adaptée aux personnes handicapées. Il se peut dès lors que certaines questions n'aient pas encore reçu de réponses pertinentes.

L'ABC va être mis à jour périodiquement, chaque version allant être numérotée et datée.

Il est prévu à l'avenir de compléter chaque thème par des annexes mentionnant les décisions en matière de construction, les décisions des tribunaux, etc.

La LHand, l'OHand et la documentation complémentaire peuvent par ailleurs être consultées sur internet à l'adresse suivante : www.egalite-handicap.ch, sous DROIT DE L'ÉGALITÉ / Suisse.

0.2 Procédure à suivre lors de l'évaluation d'un projet de construction

Lors de l'étude ou de l'évaluation d'un projet de construction [par la suite: projet], il convient de répondre aux questions suivantes :

1. **Ce projet relève-t-il effectivement du champ d'application de la LHand ?**
Voir tout particulièrement les sections 3.2 et 3.3.
2. **De quelle catégorie de bâtiment s'agit-il ? Que faut-il entendre ici par « accès » ?**
Voir tout particulièrement les sections 3.4, 3.5 et 3.6.
3. **Quelles mesures concrètes doivent être prises en particulier ?**
Voir la littérature spécialisée, tout spécialement la norme SN 521 500 Construction adaptée aux personnes handicapées / Propositions de phrases types pour la construction adaptée (annexe A.3)
4. **Quelles sont les exigences en matière de proportionnalité ?**
Ce n'est que lorsque les mesures à prendre auront été clairement identifiées (une installation acoustique, un ascenseur ou un WC accessible en fauteuil roulant est-il par ex. requis dans ce projet ?) qu'il conviendra de vérifier la proportionnalité desdites mesures conformément au chap. 7.

1 But

LHand art.1, al.1 La présente loi a pour but de prévenir, de réduire ou d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées.

Dans le domaine de la construction, ce but se concrétise comme suit :

La LHand a pour but de permettre aux personnes handicapées d'accéder à une construction ou une installation sans avoir à franchir d'obstacles. Dans ce contexte, la LHand définit et utilise fréquemment la notion d'« inégalité ».

La notion de « discrimination », mentionnée quelques fois dans la LHand (art. 6, 8, 9 et 11), fait référence généralement à des prestations de particuliers et ne joue, de ce fait, pas de rôle primordial dans la LHand pour ce qui est du domaine de la construction.

2 Définitions

2.1 Personne handicapée

LHand art. 2, al. 1 Est considérée comme personne handicapée au sens de la présente loi toute personne dont la déficience corporelle, mentale ou psychique présumée durable l'empêche d'accomplir les actes de la vie quotidienne, d'entretenir des contacts sociaux, de se mouvoir, de suivre une formation, de se perfectionner ou d'exercer une activité professionnelle, ou la gêne dans l'accomplissement de ces activités.

Cette définition d'ordre général énumère les trois catégories principales de handicaps importants dans le domaine de la construction, à savoir le handicap physique (ou corporel), le handicap de la vue et le handicap de l'ouïe.

2.2 Inégalité

LHand art.2, al.3 Il y a inégalité dans l'accès à une construction, à une installation, à un logement ou à un équipement (...) lorsque cet accès est impossible ou difficile aux personnes handicapées pour des raisons d'architecture (...).

2.3 Accès

La notion d'« accès » est décrite différemment dans l'OHand et dans le Commentaire relatif à l'ordonnance sur l'égalité pour les handicapés (OHand) [par la suite : commentaire OHand] selon la catégorie de bâtiment considérée (voir aussi plus bas le chap. 3 Domaine d'application) :

- pour ce qui est des logements, l'accès est considéré comme s'arrêtant à la porte de l'appartement ;
- pour ce qui est des constructions et des installations accessibles au public, outre l'accès proprement dit au bâtiment, il est fait référence à leur usage par les personnes handicapées ;
- pour ce qui est des bâtiments comportant des places de travail, – de manière analogue à ce qui prévaut pour les habitations collectives –, l'accès se conçoit uniquement comme permettant d'arriver à la place de travail.

La manière de régler la question de l'accès, l'accessibilité, est traitée en détail dans la littérature spécialisée, et tout particulièrement dans la norme SN 521 500 Construction adaptée aux personnes handicapées.

2.4 Accès difficile ou impossible

Aucune définition précise de ce qu'il faut entendre par « accès difficile ou impossible » à la construction n'a été donnée. Dans le message relatif à l'initiative populaire 'Droits égaux pour les personnes handicapées', ainsi que dans le projet de LHand du 11 décembre 2000, p. 1777, un exemple d'« accès difficile ou impossible » est fourni :

« Il n'est pas nécessaire que tous les accès soient utilisables par des personnes handicapées; il suffit – tout particulièrement en ce qui concerne les bâtiments existants – que l'entrée principale le soit. En revanche, il ne conviendrait pas que le seul accès possible soit le monte-charge de l'entrée de service. »

Il ressort de ce qui précède que les détours, de même que les mesures organisationnelles ralentissant l'accès ou nécessitant l'aide d'une tierce personne peuvent être considérées comme des éléments qui rendent « l'accès difficile ou impossible » et, par conséquent, comme une forme d'inégalité.

3 Champ d'application

3.1 Conditions générales

Pour que la LHand trouve application, deux conditions doivent être remplies :

- Il doit s'agir de la nouvelle construction ou de la rénovation d'un bâtiment ou d'une installation et le projet doit être assujéti à autorisation selon le droit cantonal concerné (voir section 3.2).
- Il doit s'agir d'une construction ou d'une installation au sens de la LHand (voir section 3.3)

3.2 Construction et rénovation¹ (art. 2, let. a, OHand)

La loi vaut à la fois pour la construction et pour la rénovation de constructions ou d'installations, pour autant qu'une autorisation cantonale, ordinaire ou simple, soit requise. Cela vaut indépendamment :

- de la grandeur de l'objet,
- de l'importance de la rénovation,
- du fait que l'objet sur lequel porte l'autorisation de construire concerne ou non des personnes handicapées.

C'est ainsi que lorsqu'un projet vise exclusivement l'assainissement d'une façade, il peut être exigé qu'un WC pour personnes handicapées soit installé à l'intérieur ou qu'un obstacle (marches d'escalier à l'entrée) soit éliminé. L'essentiel en l'occurrence

¹ NDT: À l'art. 2, let. a, OHand, on parle en allemand de „*Bau und Erneuerung*“, rendu malencontreusement en français par deux verbes à l'infinitif (*construire ou rénover*) alors qu'aux points suivants (let. b à f) ce sont des substantifs qui sont employés ; il sera donc fait état uniquement de « *construction* » et de « *rénovation* » dans la suite.

Par ailleurs, la LHand et l'OHand n'utilisent que le terme allemand „*Erneuerung*“ alors que certains textes législatifs cantonaux parlent plutôt de „*Umbau*“. Ces termes peuvent être rendus en français par « *rénovation* » ou/et « *transformation* ». Par simple convention de langage et par fidélité à la LHand et à l'OHand, il est fait état uniquement de « *rénovation* » dans le présent document.

est de savoir si une procédure d'autorisation de construire selon le droit cantonal est nécessaire ou non pour le projet en question.

3.3 Constructions et installations (art. 2, let. b, LHand)

Les notions de « constructions » et d'« installations » concernent des aménagements et des équipements provisoires ou durables (art. 2, let. b, OHand) tels que les baraques, les tentes, les conteneurs (*containers*) et des autres structures mobiles. Il convient de tenir tout spécialement compte du caractère provisoire de ces constructions lors de la pesée des intérêts (voir section 7.2).

La LHand fait la distinction entre trois catégories de constructions et d'installations qui doivent toutes répondre à des exigences bien spécifiques :

- constructions et installations accessibles au public (voir section 3.4),
- habitations collectives de plus de huit logements (voir section 3.5),
- bâtiments de plus de 50 places de travail (voir section 3.6).

Pour déterminer le champ d'application de la LHand dans le cas d'une habitation collective et d'un bâtiment comprenant des places de travail, il faut toujours prendre en compte le bâtiment dans son intégralité, et cela même si la demande d'autorisation de construire porte uniquement sur une partie du bâtiment.

Si par ex. un bâtiment comprend en tout plus de 50 places de travail, la LHand s'applique, même si le projet concret concerne seulement un étage comptant 15 places de travail. Il en va de même, par analogie, pour des habitations collectives. La proportionnalité est toutefois réservée conformément au chap. 7.

3.4 Constructions et installations accessibles au public (art. 3 let. a, LHand)

3.4.1 Qu'entend-on par « accessible au public » ?

La LHand s'applique aux constructions et aux installations accessibles au public. L'OHand et le commentaire OHand définissent ces constructions et installations comme suit :

OHand
art.2, let.c, ch. 1 **Constructions et installations accessibles au public qui sont ouvertes à un cercle indéterminé de personnes**

En font partie notamment les objets suivants : places publiques, aires de circulation, places de parc et parkings, chemins pédestres, parcs, cafés, restaurants, bars, hôtels, banques, immeubles commerciaux, magasins, cinémas, théâtres et musées, saunas, installations sportives, bains et stades.

OHand
art.2, let.c, ch. 2 **Constructions et installations accessibles au public qui ne sont ouvertes qu'à un cercle déterminé de personnes** qui sont dans un rapport de droit spécial avec une collectivité publique ou avec un prestataire de services qui y offre ses prestations.

Ces conditions sont notamment remplies par les objets suivants : écoles, églises, hôpitaux. En sont expressément exclus certaines constructions de l'armée.

OHand
art. 2, let.c, ch. 3 **Constructions et installations accessibles au public dans lesquelles des prestataires de services offrent des prestations personnelles.**

Des prestations personnelles sont par exemple fournies dans des cabinets médicaux et des cabinets dentaires.

3.4.2 Que faut-il entendre par « accès » dans cette catégorie de bâtiments ?

En ce qui concerne les constructions et les installations accessibles au public, la notion d'« accès » est définie expressément dans le commentaire OHand :

Commentaire OHand art. 2 Définitions	Selon les circonstances, cette notion peut impliquer l'usage d'un objet. Tel est le cas, par exemple, des parties publiques des constructions accessibles au public au sens défini ci-dessus (art. 2, let. c, OHand). À l'égard de ces constructions, la notion d'accès implique aussi la possibilité d'user de toutes les parties publiques de ces bâtiments et des installations annexes qu'elles offrent (toilettes, ascenseurs, etc).
---	---

3.5 Habitations collectives de plus de huit logements (art. 3, let. c, LHand)

3.5.1 Qu'entend-on par « habitations collectives » ?

La LHand et l'OHand ne définissent nulle part la notion d'« habitations collectives ». Par contre, le premier projet d'OHand contenait, lui, une telle définition. Selon ce document, il ressort clairement que l'OHand ne devait pas s'appliquer seulement aux habitations collectives de plus de huit logements disposant d'une seule entrée principale. Dans les projets à composante architecturale et économique représentant un certain volume de construction, il conviendrait de partir du principe que la LHand s'applique dès que des habitations collectives comptent plus de huit logements (cf. Nadja Herz, Litt. n° 8.8 et n° 8.9 ; voir chap. 8 Documents de base, littérature spécialisée). Cela vaudrait aussi pour toutes les constructions comportant plusieurs accès et où chaque accès dessert moins de 9 logements. À ce propos, il convient d'évaluer le projet au cas par cas et « en situation », d'autant plus que la plupart des cantons prévoit un nombre de logements moins élevé.

3.5.2 Que faut-il entendre par « accès » dans cette catégorie de bâtiments ?

La LHand vaut pour les habitations collectives de neuf logements et plus. Au contraire de ce qui prévaut pour les constructions et les installations accessibles au public, dans le cas des habitations collectives seul l'accès aux bâtiments eux-mêmes et à chaque logement à tous les étages doit être assuré (cette accessibilité inclut l'obligation que tous les étages de chaque immeuble soient reliés par un ascenseur répondant aux normes en vigueur). Il n'est par contre pas exigé que l'aménagement intérieur des logements, des buanderies et des caves soit adapté aux personnes handicapées.

De même, il n'est pas obligatoire que tous les accès soient exempts d'obstacles (voir aussi section 2.4). Néanmoins, il serait tout à fait insuffisant que les personnes handicapées puissent accéder à leur logement uniquement en passant par le garage souterrain ; à l'inverse, l'accès par le garage souterrain doit être assuré dans tous les cas.

3.6 Bâtiments de plus de 50 places de travail (art. 3, let. d, LHand)

3.6.1 Qu'entend-on par bâtiments de plus de 50 places de travail ?

La LHand et l'OHand ne définissent pas les bâtiments comportant des places de travail ; par ailleurs, ces deux textes juridiques ne fournissent pas d'exemples ni n'excluent certaines utilisations spécifiques. Il est dès lors permis d'en conclure que tous les domaines comportant des places de travail où peuvent travailler des personnes handicapées sont concernés.

Le plus souvent, le nombre planifié de places de travail ne ressort pas de la documentation relative à la demande d'autorisation de construire. La LHand et l'OHand ne fournissent aucune indication précise sur la manière de déterminer le nombre de places de travail. La seule approche pratique est donc de s'appuyer sur la surface moyenne par étage et sur un nombre moyen de m² par place de travail. À titre de valeur indicative, il faut compter 20 m² par étage et par place de travail (y c. les surfaces de viabilisation) pour des places de travail appropriées à la fourniture de prestations.

3.6.2 Que faut-il entendre par « accès » dans cette catégorie de bâtiments ?

Ni la LHand, ni l'OHand, ni le commentaire OHand ne décrivent précisément ce qu'il faut comprendre par accès aux bâtiments comportant des places de travail. Nous sommes d'avis que la LHand n'exige pas l'aménagement de la place de travail en tant que telle, par analogie à la situation qui prévaut dans le cas des logements dans les habitations collectives ; par contre, l'accès doit être assuré jusqu'à ces emplacements comportant des places de travail.

3.7 Circulation routière

Les projets de routes soumis à une autorisation ou à une approbation de plans sont également concernés par la LHand dans la mesure où il s'agit d'un projet concret et que l'autorisation a valeur d'autorisation de construire (art. 9, al. 3, let. b, LHand en relation avec art. 7, al. 1 et art. 3, let. a, LHand).

L'annexe de la LHand prévoit une modification de l'art. 3, al. 4 de la loi sur la circulation routière (LCR). De ce fait, des restrictions et des dispositions dans le domaine de la circulation routière peuvent être édictées si l'élimination d'inégalités touchant les personnes handicapées l'exige. Concrètement, chaque fois qu'une situation dangereuse se présente, des mesures tangibles peuvent être exigées sans pour autant que le projet soit soumis à autorisation de construire, simplement en se prévalant de l'art. 3, al. 4, LCR. Une personne concernée peut s'appuyer sur cet article et sur l'interdiction de discrimination garantie par l'art. 8, al. 2 de la Constitution fédérale pour exiger que le nécessaire soit fait.

4 Relations avec le droit cantonal

4.1 Quel droit l'emporte ?

La LHand n'édicte que des exigences minimales en matière de construction adaptée aux personnes handicapées. Est considéré comme déterminant tout texte juridique plus contraignant en matière construction adaptée. En d'autres termes, dans la mesure où le droit cantonal (ou communal) édicte des dispositions plus favorables aux personnes handicapées que la LHand, ce sont les normes cantonales (ou communales) qui restent applicables (art. 4 LHand).

4.2 Les lois cantonales sur les constructions doivent-elles être adaptées ?

La LHand est directement applicable et n'exige aucune adaptation du droit cantonal. Est-il néanmoins judicieux d'adapter le droit cantonal en la matière ? Il y a lieu, dans chaque canton, d'effectuer une pesée des intérêts en tenant compte des points suivants :

- En ce qui concerne les constructions et les installations accessibles au public (routes, chemins, places comprises), il n'est pas nécessaire de procéder à des adaptations puisque que la LHand constitue une bonne base légale en vigueur partout en Suisse.
- Dans le domaine des habitations collectives, de par ses exigences très modérées, la LHand laisse aux cantons une grande marge de manœuvre s'ils souhaitent édicter

d'autres dispositions. C'est pourquoi une majorité de cantons prescrivent déjà une construction adaptée aux personnes handicapées pour les habitations collectives de 4 logements ou moins. De plus, de nombreuses lois cantonales prévoient explicitement ou indirectement que , l'intérieur des logements doit être adaptable aux personnes handicapées et ne pas comporter d'obstacles.

- Dans les cantons où les prescriptions en matière d'habitations collectives sont insuffisantes, il serait judicieux, lors de la révision de leur législation sur les constructions, d'exiger un élargissement du champ d'application en ce qui concerne les habitations collectives, en insistant sur le fait que la majorité de cantons sont déjà mieux lotis dans ce domaine.
- À l'inverse, le risque existe que dans les cantons ayant déjà adopté une législation progressiste, lors d'une révision des prescriptions cantonales concernées, on assiste à un nivellement vers le bas. Seule une connaissance approfondie des conditions locales et des particularités politiques permet de déterminer s'il est préférable de prévenir ce risque en « se tenant tranquille » ou, au contraire, en intervenant et en se mobilisant de manière ciblée.
- En ce qui concerne les bâtiments comportant des places de travail, la situation est la même que pour les habitations collectives. À ce sujet, il convient toutefois de relever que, dans de nombreux cantons, les dispositions juridiques sont moins contraignantes pour les bâtiments comportant des places de travail que pour les habitations collectives : de ce fait, malgré ses lacunes, la LHand a déjà apporté des améliorations.

5 Droits

5.1 Droits subjectifs

LHand art. 7, al. 1	<p>Toute personne qui subit une inégalité au sens de l'art. 2, al. 3, peut en cas de construction ou de rénovation d'une construction ou d'une installation au sens de l'art. 3, let. a, c ou d:</p> <ol style="list-style-type: none"> demander à l'autorité compétente, dans la procédure d'autorisation de construire, qu'on s'abstienne de l'inégalité; à l'issue de la procédure d'autorisation de construire, demander exceptionnellement aux instances de la juridiction civile l'élimination de l'inégalité, si l'absence des mesures légalement requises ne pouvait être constatée lors de la procédure d'autorisation de construire.
------------------------	--

5.1.1 À quels projets les droits subjectifs s'appliquent-ils ?

(art. 7, al. 1, LHand)

Le droit subjectif de demander l'élimination d'une inégalité s'applique aux trois catégories de bâtiments, à savoir les constructions et les installations accessibles au public, les habitations collectives de plus de huit logements et les bâtiments de plus de 50 places de travail (voir aussi les sections 3.4 à 3.6).

5.1.2 Droit de recours

En ce qui concerne la proximité géographique, une légitimation étendue (en comparaison avec la légitimation des voisins dans une procédure de recours) existe pour agir et recourir en tant que personne handicapée (voir Nadja Herz [Litt. n° 8.8]),—. C'est ainsi qu'une personne handicapée est habilitée à recourir si une salle de cinéma est d'accès difficile pour elle, même si cette salle n'est pas située à proximité immédiate de son domicile.

5.1.3 Droit subjectif durant la procédure d'autorisation de construire

(art. 7, al. 1, let. a, LHand)

Le droit d'exiger l'élimination d'une inégalité existe en principe uniquement durant la procédure d'autorisation de construire ; sont déterminants en l'occurrence les prescriptions cantonales et communales en vigueur en matière de procédure et de délai de recours ou de recours en matière de construction.

5.1.4 Droit subjectif à l'issue de la procédure d'autorisation de construire

(art. 7, al. 1, let. b, LHand)

Des personnes concernées peuvent exceptionnellement exiger a posteriori l'élimination d'une inégalité dans une procédure civile, en particulier si :

- « l'absence des mesures légalement requises ne pouvait être constatée lors de la procédure d'autorisation de construire. » (art. 7, al.1, let. b, LHand) ;
- ces mesures n'ont pas été prises bien qu'elles étaient prévues dans la documentation relative à la demande d'autorisation de construire ;
- les personnes et les organisations qualifiées pour agir et recourir n'ont eu aucune possibilité de consulter les actes durant la procédure d'autorisation de construire (voir aussi la section 6.2 Procédure d'opposition et de recours);
- aucune procédure d'autorisation de construire n'a été lancée, bien que le droit cantonal l'exige expressément.

Par principe, avant même de se lancer dans une procédure civile, il convient, à chaque fois où une procédure d'autorisation de construire est déjà close, d'examiner soigneusement si une intervention dans la procédure en matière de droit de la construction est envisageable.

Si tel est le cas, il convient d'introduire une dénonciation auprès des services des constructions, lesquels sont obligés d'enquêter d'office sur les infractions en matière de construction (constructions non conformes aux plans déposés, non respect des servitudes mentionnées dans l'autorisation de construire, etc.). La procédure en matière de droit de la construction est en général plus simple, meilleur marché, plus rapide et plus prometteuse qu'une procédure civile, ce pourquoi on devrait lui donner la préférence.

5.2 Légitimation des organisations d'handicapés à agir et à recourir

LHand art. 9 ¹ Les organisations d'importance nationale d'aide aux personnes handicapées ont, si elles existent depuis dix ans au moins, qualité pour agir ou pour recourir en leur propre nom contre une inégalité qui affecte un nombre important de personnes handicapées.

² Le Conseil fédéral désigne les organisations qui disposent de ce droit.

³ Ce droit comprend:

(...)

b. la qualité pour recourir contre une autorisation de construire ou une autorisation de rénover afin de faire valoir le droit prévu à l'art. 7;

5.2.1 Que faut-il comprendre par « un nombre important de personnes handicapées » ?

Une organisation défendant les intérêts de personnes handicapées peut déposer un recours ou une plainte si elle combat une inégalité touchant un nombre important de personnes handicapées. Il est dès lors opportun de s'interroger sur la signification de l'expression « un nombre important de personnes handicapées » au sens de l'art. 9, al. 1, LHand.

Les recours déposés par une association devraient principalement servir à clarifier des questions de fond et non à poursuivre des intérêts spécifiques individuels. L'art. 9, al. 1, LHand s'applique donc si l'organisation qui défend les intérêts de personnes handicapées et qui fait recours soulève des questions qui sont, en quelque sorte, de portée générale et non restreinte à la sphère individuelle. En matière d'inégalité (potentielle), il convient de tenir compte aussi bien du présent que de l'avenir.

5.2.2 Quand les organisations défendant les intérêts des personnes handicapées ont-elles le droit d'agir et de recourir ?

Conformément à l'art. 9 LHand, ce droit leur est accordé durant la procédure d'autorisation de construire (voir aussi section 3.2.1).

Selon les explications de Caroline Hess-Klein (Litt. n° 8.16), elles ont aussi ce droit à l'issue de la procédure d'autorisation de construire – de manière analogue aux personnes concernées – pour les raisons suivantes :

- **Libellé de l'art. 7 LHand**

Bien que l'art. 9 LHand ne mentionne que la procédure d'autorisation de construire, il est possible de le relier à l'art. 7 LHand qui règle les droits aussi bien durant la procédure d'autorisation de construire que lors de la procédure civile.

- **Sens du droit d'agir et de recourir accordé aux organisations défendant les intérêts des personnes handicapées**

Les organisations défendant les intérêts des personnes handicapées doivent avoir la possibilité d'agir et de recourir lorsque des personnes concernées en tant qu'individus ne sont pas en mesure de défendre elles-mêmes leurs droits. Une limitation du droit d'intervention desdites organisations contredirait cet objectif.

- **Raisons objectives**

Il n'existe aucune raison objective justifiant la non légitimation des organisations défendant les intérêts des personnes handicapées dans les procédures du droit civil. Pourquoi de telles organisations pourraient-elles agir et recourir durant la procédure d'autorisation de construire, et se verraient-elles ensuite refuser ce droit lorsque il est avéré par ex. que le maître d'ouvrage ne s'est pas conformé aux plans ?

5.2.3 Organisations qualifiées pour agir et pour recourir (art. 9 LHand ; art. 5 OHand)

Les organisations désignées par le Conseil fédéral sont mentionnées dans l'annexe 1 de l'OHand et sont présentement au nombre de douze :

1. Entraide Suisse Handicap (AGILE)
2. Federazione ticinese per l'integrazione degli handicappati (FTIA)
3. pro audito schweiz
4. pro infirmis
5. Procap
6. Fédération suisse pour l'intégration des handicapés (FSIH)
7. Association suisse des paraplégiques (ASP)
8. Fédération suisse des aveugles et malvoyants (FSA)
9. Union suisse des aveugles Entraide des aveugles et des malvoyants (USA)
10. Union centrale suisse pour le bien des aveugles (UCBA)
11. Association suisse pour organisations de sourds et malentendants (Sonos)
12. Fondation en faveur d'un environnement architectural adapté aux handicapés

Cette liste a un effet déclaratif. De ce fait, une autorité appliquant le droit peut reconnaître qu'une organisation a qualité pour recourir, même si elle n'est pas mentionnée dans la liste ci-dessus. À l'inverse, dans certaines circonstances, l'autorisation peut être retirée à une organisation, quand bien même son nom figure sur la liste de l'OHand.

6 Procédure

6.1 Procédure en matière de droit de la construction

6.1.1 Droit de consultation des dossiers

Le droit de recours implique une extension du droit de consultation des dossiers. Ce droit est accordé à des personnes affectées par une prescription et ayant un intérêt légitime à leur abrogation ou leur modification. Un intérêt est considéré comme légitime lorsque la consultation d'un dossier est la condition même de la sauvegarde de droits (TFA, 113 la 1).

En ce qui concerne les projets de construction relevant du champ d'application de la LHand, on peut en déduire que le droit de consultation des dossiers est accordé aux organisations défendant les intérêts des personnes handicapées et aux personnes handicapées en tant qu'individus lorsqu'elles ont un intérêt concret par rapport audit projet (cf. Nadja Herz, Litt. n° 8.8).

Le droit de consultation des dossiers vaut aussi à l'issue de la procédure d'autorisation de construire, même en cas de non participation antérieure à la procédure d'opposition, notamment afin de vérifier ultérieurement si les plans ou les conditions ont été respectées.

6.2 Procédure d'opposition et de recours

6.2.1 Conditions formelles

En ce qui concerne la légitimation en cas de procédure d'opposition et de recours, il convient de distinguer entre le droit des personnes concernées et la légitimation de s'opposer et de déposer plainte des organisations défendant les intérêts des personnes handicapées (voir chap. 5). Les mêmes procédures s'appliquent aux deux catégories, conformément au droit cantonal.

Il est impératif de signaler concrètement quelles conditions doivent être mentionnées dans l'autorisation de construire. Il est par ailleurs recommandé d'exiger la prise en compte générale des prescriptions contenues dans la norme SN 521 500.

Il est aussi possible de déposer des « recours préventifs » qui deviennent caduques si les servitudes mentionnées dans la décision relevant du droit de la construction sont prises en compte.

Les organisations défendant les intérêts des personnes handicapées doivent déposer leurs recours et leurs oppositions au nom de l'association faitière suisse concernée (la désignation de l'association doit être identique à celle mentionnée à la section 5.2.3).

6.2.2 Frais de procédure

Conformément à l'art.10 LHand, la procédure doit être gratuite pour les personnes handicapées à titre individuel et pour les organisations défendant les intérêts des personnes handicapées. Les frais de procédure ne peuvent être mis à la charge de la partie qui agit que si celle-ci a agi de manière téméraire ou avec légèreté.

6.2.2 Procédure d'opposition et de recours

La procédure d'opposition et de recours s'apparente à la procédure cantonale d'autorisation de construire. Dans la plupart des cantons, une procédure devrait dès lors se dérouler comme suit (voir aussi les exemples des annexes A1. et A.2) :

- Lors des vérifications des demandes d'autorisation de construire, il est procédé à leur triage afin d'identifier celles qui doivent faire l'objet d'une opposition. C'est notamment le cas lorsqu'on peut raisonnablement penser que des limitations essentielles à l'accessibilité ne peuvent être empêchées que par cette voie.

- Suite au dépôt de l'opposition, une séance de conciliation a lieu en règle générale entre le maître de l'ouvrage et/ou l'architecte d'une part, et l'organisation concernée d'autre part. Si un accord à l'amiable peut être trouvé, l'organisation concernée retire son opposition, à la condition que les servitudes exigées soient inscrites dans l'autorisation de construire et qu'elles revêtent ainsi un caractère juridique contraignant (cela implique en règle générale aussi la révision des plans).
- Si aucun accord à l'amiable ne peut être trouvé, il revient au service cantonal des constructions de décider si les modifications exigées doivent être inscrites sous forme de servitudes dans la décision d'autorisation de construire. Si tel est le cas, la procédure est close momentanément.

Si les modifications exigées ne sont par contre pas ou pas suffisamment prises en considération dans la décision d'autorisation de construire, l'organisation concernée décide – dans des cas importants après consultation de spécialistes – s'il convient de recourir contre cette décision auprès de l'instance supérieure.

- Si ce second recours est lui aussi rejeté ou si les modifications demandées n'ont pas suffisamment été prises en considération, l'organisation concernée prend contact avec les spécialistes du réseau « Construction adaptée aux personnes handicapées » afin de déterminer s'il est utile de recourir contre cette seconde décision. Il s'agit alors d'évaluer les chances et les risques d'une telle démarche, de définir les effets attendus, d'en évaluer les conséquences financières et de déterminer qui aura à assumer les coûts subséquents. C'est le dernier moment pour confier la procédure à un juriste spécialisé en matière de construction reconnu sur le plan régional.

Lorsque des oppositions émanent du réseau « Construction adaptée aux personnes handicapées », elles sont en général déposées par l'organisation faîtière elle-même. Il se peut aussi qu'un partenaire du réseau délègue cette tâche par procuration à l'office régional de conseil en construction adaptée. La responsabilité principale demeure toutefois auprès de l'organisation faîtière, afin de veiller que ce droit est utilisé à bon escient.

Lorsqu'il s'agit de recourir à l'instance supérieure, le droit de recourir ne peut pas être délégué aux offices régionaux de conseil en construction adaptée.

Dans la grande majorité des cantons, la procédure d'opposition et de recours suit les étapes indiquées ci-après :

1. Opposition contre la demande d'autorisation de construire auprès du service communal des constructions ;
2. Recours contre la décision d'autorisation de construire auprès de l'instance supérieure compétente (par ex. Conseil d'État, commission de recours en matière de construction du Département de justice) ;
3. Recours contre la décision sur recours auprès du Tribunal administratif cantonal ;
4. Recours auprès du Tribunal fédéral contre l'ultime décision prise sur le plan cantonal.

7 Proportionnalité

7.1 Principes généraux

LHand art. 11, al. 1 Le tribunal ou l'autorité administrative n'ordonnent pas l'élimination de l'inégalité lorsqu'il y a disproportion entre l'avantage qui serait procuré aux personnes handicapées et notamment:

- a. la dépense qui en résulterait;
- b. l'atteinte qui serait portée à l'environnement, à la nature ou au patrimoine;
- c. l'atteinte qui serait portée à la sécurité du trafic ou de l'exploitation.

Ainsi, la LHand cite trois catégories d'intérêts qu'il convient de prendre en compte explicitement au moment de la pesée des intérêts. À noter que la liberté de création, si souvent invoquée par les architectes, n'est pas mentionnée par la LHand dans ce contexte.

7.2 Pesée des intérêts

L'art. 6 OHand cite quelques critères dont il faut particulièrement tenir compte lors de la pesée des intérêts selon l'art. 11, al. 1 LHand :

- **Nombre de visiteurs et d'utilisateurs :**
Plus le nombre de visiteurs (handicapés ou non) d'une construction ou d'une installation est élevé, plus les adaptations sont justifiées.
- **Importance pour les utilisateurs handicapés :**
Il existe des installations utilisées par peu de personnes, mais qui sont d'une très grande importance pour les personnes handicapées.
- **Caractère provisoire ou durable d'une construction ou d'une installation:**
Les exigences relatives à l'adaptation aux besoins des personnes handicapées sont différentes selon la durée d'existence prévue pour une construction, d'une installation ou d'une prestation.
- **Protection de la nature, du patrimoine et des monuments :**
Plus le bâtiment est important du point de vue de la protection de la nature, du patrimoine ou des monuments, mieux il s'agit de justifier l'intervention projetée. Cette pesée des intérêts doit s'effectuer en tenant compte de la législation afférente. En outre, l'impact de l'intervention doit aussi être prise en considération : des interventions minimales et peu visibles sont tout à fait envisageables, même pour des bâtiments d'importance nationale.

7.3 Coûts déterminants

LHand art.12 al. 1 ¹ Lorsqu'ils procèdent à la pesée des intérêts prévue à l'art. 11, al. 1, le tribunal ou l'autorité administrative n'ordonnent pas l'élimination de l'inégalité dans l'accès à une construction, à une installation ou à un logement au sens de l'art. 3, let. a, c ou d, si la dépense qui en résulterait dépasse 5 % de la valeur d'assurance du bâtiment ou de la valeur à neuf de l'installation, ou 20 % des frais de rénovation.

7.3.1 Coûts déterminants en cas de rénovation

La LHand décrit concrètement ce qui est économiquement acceptable en cas de rénovation de constructions et d'installations :

- soit **5 % de la valeur d'assurance du bâtiment** ou de la valeur à neuf de l'installation. À noter que c'est la valeur avant la rénovation qui est prise en compte ici.
- soit **20 % des frais de rénovation**.

La LHand fait référence ici aux coûts de construction prévisibles. Si le maître de l'ouvrage prévoit des mesures d'élimination ou d'évitement de barrières architecturales concernant les personnes handicapées, il peut les déduire du total des coûts de construction prévisibles, pour le calcul de la valeur maximale de 20%.

C'est toujours la valeur plancher obtenue par l'un ou l'autre calcul qui est déterminante en l'espèce. Des adaptations du projet aux besoins des personnes handicapées ne peuvent dès lors être exigées que dans la mesure où elles ne dépassent pas cette valeur plancher.

Le fardeau de la preuve doit toujours être supporté par le maître de l'ouvrage si celui-ci se réfère à la valeur limite invoquée à l'art. 12, al. 1, LHand. Le service des constructions doit exiger du maître de l'ouvrage le justificatif. À l'inverse, il n'est pas sensé – cela serait même contreproductif – d'exiger des mesures visiblement disproportionnées.

La présentation d'un projet au moyen de demandes d'autorisation de construire en cascade scindées artificiellement pour des raisons tactiques (afin d'éviter les effets contraignants de la LHand) constitue un abus manifeste qui doit être réprimé selon les règles générales en vigueur (tout particulièrement l'art. 2 CC et son influence sur le droit public).

7.3.2 Coûts déterminants en cas de nouvelles constructions

L'art. 7 OHand et le commentaire OHand ne mentionnent les coûts déterminants qu'en relation avec la rénovation de constructions et non dans le cadre de nouvelles constructions.

Il faut toutefois partir du principe que, dans le cas d'une nouvelle construction, la valeur limite de 5 % de la valeur à neuf – en l'espèce, cette valeur est identique aux frais de construction – doit être reprise à titre de grandeur de référence logique. Cette interprétation est conforme au sens de la LHand.

7.4 Quels coûts sont effectivement des coûts de construction ?

La commission LHand est d'avis que la totalité des coûts de rénovation et d'installation doivent être pris en compte pour l'appréciation de la proportionnalité, à savoir que les coûts conformément aux codes des frais de construction (CFC) 1, 2, 3 et 4 sont déterminants.

Cette opinion se fonde sur les réflexions suivantes :

- Outre les frais liés au bâtiment (CFC 2), les travaux préparatoires (CFC 3) et les aménagements extérieurs (CFC 4) en font impérativement partie.
- La LHand considère la valeur d'assurance du bâtiment comme l'une des valeurs d'appréciation de l'acceptabilité de la mesure sur le plan économique. Il en découle que tous les travaux et les montages qui contribuent, dans le cadre de la rénovation, à l'augmentation de la valeur de l'assurance du bâtiment (indépendamment du n° CFC auquel ils sont rattachés) doivent aussi être pris en considération dans les coûts de rénovation, en tant que valeur de mesure.
- Les pièces d'équipement reliées au courant électrique et à l'eau (sonnettes, ascenseurs, congélateurs-bahuts, éviers, machines à laver, potagers électriques, distributeurs de paquets de cigarettes, escaliers roulants, etc.) sont considérés comme des équipements d'exploitation devant être inclus dans l'assurance immobilière.

8 Bases et littérature spécialisée

N^o Ouvrages

- 8.1 Loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (Loi sur l'égalité pour les handicapés, LHand), RS 151.3
- 8.2 Ordonnance sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (Ordonnance sur l'égalité pour les handicapés, OHand), RS 151.31
- 8.3 Ordonnance sur les aménagements visant à assurer l'accès des personnes handicapées aux transports publics (OTHand), RS 151.34
- 8.4 Explications de l'Office fédéral de la justice de novembre 2003 sur l'ordonnance relative à l'égalité des personnes handicapées
- 8.5 Explications de l'Office fédéral des transports sur divers articles de l'ordonnance sur les aménagements visant à assurer l'accès des personnes handicapées aux transports publics (OTHand)
- 8.6 Message relatif à l'initiative populaire fédérale 'Droits égaux pour les personnes handicapées' et au projet de loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées, FF 2001, pp. 1605 ss.
- 8.7 Baudepartement des Kantons St. Gallen, Juristische Mitteilungen 2004/I, Neues Recht: 1. Behindertengleichstellungsgesetz
- 8.8 Nadja Herz, Behindertengleichstellungsgesetz - Auswirkungen auf das Bauen, PBG Aktuell (Zürcher Zeitschrift für öffentliches Baurecht), 3/2004
- 8.9 Nadja Herz, Fragen zum BehiG - Telefonnotizen des Gesprächs mit Hr. Biedermann (Bundesamt für Justiz), 18.6.2004
- 8.10 Construction adaptée aux personnes handicapées, Norme SN 521 500, édition 1988 avec guide, édition 1993, réédition 2004
- 8.11 Joe Manser / Eric Bertels / Andreas Stamm, Logements sans barrière et adaptables, Centre suisse pour la construction adaptée aux handicapés, Zurich 1993
- 8.12 Eva Schmidt / Joe Manser, Directives « Voies piétonnes adaptées aux handicapés », Centre suisse pour la construction adaptée aux handicapés, Zurich, 2003
- 8.13 Eric Bertels, Weichklopfen - 11 Aktionen zur Förderung des hindernisfreien Bauens, Pro Infirmis Basel-Stadt, 2001
- 8.14 Procap Olten, liste par canton des lois, des ordonnances, etc., concernant la construction adaptée aux handicapés, février 2005
- 8.15 Bettina Volland / Joe Manser, La construction sans obstacle en chiffre (combien coûte la construction sans obstacle en Suisse, Centre pour la construction adaptée aux personnes handicapées, Zurich 2004
- 8.16 Caroline Hess-Klein, *Überlegungen zu drei Fragen, welche sich im Netzwerk BehiG Bau gestellt haben*, Arbeitspapier Égalité Handicap, März 2005
- 8.17 www.procap.ch (Construction / Habitat et documentation sur la construction)
- 8.18 www.hindernisfrei-bauen.ch (Centre suisse pour la construction adaptée aux handicapés)

Notes